

YAKIN DOĞU ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU / ANABİLİM DALI

FEDERAL EYALETTE YETKİLERİN DAĞITIMI İÇİN ANAYASAL MEKANİZMALAR

HAREE ANWAR ADIL ABDULRAHMAN

Yüksek Lisans Tezi

LEFKOŞA
2021



جامعة الشرق الأدنى
معهد الدراسات العليا
كلية الحقوق / قسم القانون العام

الآليات الدستورية لتوزيع الصلاحيات في الدولة الفيدرالية

هاري أنورعادل عبد الرحمن

رسالة ماجستير

نيقوسيا
2021

FEDERAL EYALETTE YETKİLERİN DAĞITIMI İÇİN ANAYASAL MEKANİZMALAR

HAREE ANWAR ADIL ABDULRAHMAN

YAKIN DOĞU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTITÜSÜ
KAMU HUKUKU / ANABILIM DALI

Yüksek Lisans Tezi

DANIŞMAN

YRD.DOÇ.DR. YOUSİF MOSTAFA RASUL

NICOSIA
2021

الآليات الدستورية لتوزيع الصلاحيات في الدولة الفيدرالية

هاري أنورعادل عبد الرحمن

جامعة الشرق الأدنى
الدراسات العليا في العلوم الاجتماعية
كلية الحقوق / قسم القانون العام

رسالة ماجستير

بإشراف

الأستاذ المساعد الدكتور يوسف مصطفى رسول

نيقوسيا
2021

KABUL VE ONAY

Haree Anwar Adil Abdulrahman tarafından hazırlanan “Federal eyalette yetkilerin dağıtımı için anayasal mekanizmalar” başlıklı bu çalışma, 01/ 02 /2021 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Sanatta Yeterlik Tezi olarak kabul edilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ

....

Yrd.Doç.Dr. Yousif Mostafa Rasul (Danışman)
Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü

....

Prof. Dr. Weadi Sulaiman Ali (Başkan)
Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü

....

Yrd.Doç.Dr. Shamal Husain Mustafa
Yakın Doğu Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü

....

Prof. Dr. K. Hüsnü Can Başer
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü
Müdürü

قرار لجنة المناقشة

نحن كأعضاء لجنة مناقشة طالب الماجستير هاري أنورعادل عبد الرحمن في رسالته الموسومة بـ الآليات الدستورية لتوزيع الصلاحيات في الدولة الفيدرالية " نشهد بأننا اطلعنا على الرسالة وناقشنا الطالب في محتوياتها بتاريخ 2021/02/01، ونشهد بأنها جديرة لنيل درجة الماجستير.

أعضاء لجنة المناقشة

....

الاستاذ المساعد الدكتور يوسف مصطفى رسول (المشرف)
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق ,قسم القانون العام

....

الاستاذ الدكتور وعدي سليمان علي (رئيس لجنة المناقشة)
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق ,قسم القانون العام

....

الاستاذ المساعد الدكتور شمال حسين مصطفى
جامعة الشرق الادنى
كلية العلوم الاقتصادية والإدارية، قسم العلاقات الدولية

....

الاستاذ الدكتور كـ. حسنو جان باشير
معهد الدراسات العليا
المدير

BİLDİRİM

Ben **HAREE ANWAR ADIL ABDULRAHMAN** olarak beyan ederim ki **Federal eyalette yetkilerin dağıtımı için anayasal mekanizmalar,** başlıklı tezi '**Yrd.Doç.Dr. Yousif Mostafa Rasul'** nin denetimi ve danışmanlığında hazırladığımı,tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya Sosyal Bilimler Enstitüsünün tez yazım kurallarına bağlı kalarak yaptığımı taahhüt ederim. Tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde saklanmasına izin verdiğimi onaylarım.

Bu Tez benim kendi çalışmamdır. Bu tezde yer alan tüm iddia, fikir, yorum, öneri ve çevirilerin sorumluluğu yazar olarak bana aittir.

Bağlı olduğum Sosyal Bilimler Enstitüsü hiçbir koşul veya şart altında, tezin içeriğini ve bilimsel sorumluluğunu taşımamaktadır. Yapılan ve yayınlanan çalışmaların tüm sorumlulukları yazar olarak bana aittir.

- Tezimin tüm içeriğine heryerden erişilebilir.
- Tezimin içeriğine Sadece Yakın Doğu Üniversitesinde erişilebilir.
- Tezimin içeriğine iki yıl boyunca hiçkimse tarafından erişilemez, eğer bu sürenin sonunda sürenin uzatılmasını talep etmezsem, sürenin sonunda tezimin tüm içeriğine heryerden erişilebilir.

Tarih : 01/02/2021

İmza :

Adı ve Soyadı: HAREE ANWAR ADIL ABDULRAHMAN

الاعلان

أنا **هاري أنورعادل عبد الرحمن،** أعلن بأن رسالتي الماجستير بعنوان **الآليات الدستورية لتوزيع الصلاحيات في الدولة الفيدرالية،** كانت تحت إشراف وتوجيهات **الاستاذ المساعد الدكتور يوسف مصطفى رسول،** ولقد أعددتها بنفسي تماماً، وكل اقتباس كان مقيداً بموجب الالتزامات والقواعد المتبعة في كتابة الرسالة في معهد العلوم الاجتماعية. أؤكد بأنني أسمح بوجود النسخ الورقية والإلكترونية لرسالتي في محفوظات معهد العلوم الاجتماعية بجامعة الشرق الأدنى. هذه الرسالة هي من عملي الخاص، وأتحمل مسؤولية كل الادعاءات والأفكار والتعليقات والاقتراحات والنصوص المترجمة في هذه الرسالة هي مسؤولية المؤلف. معهد العلوم الاجتماعية الذي أنتمي إليه ليس له أي تبعية أو مسؤولية علمية تحت أي ظرف من الظروف، جميع مسؤوليات المصنفات المنشورة المنشورة تخصني كمؤلف.

- ☐ المحتوى الكامل لرسالتي يمكن الوصول اليها من أي مكان.
- ☐ رسالتي يمكن الوصول اليها فقط من جامعة الشرق الأدنى.
- ☐ لا يمكن أن تكون رسالتي قابلة للوصول اليها لمدة عامين (2). إذا لم أتقدم بطلب للحصول على الامتداد في نهاية هذه الفترة، فسيكون المحتوى الكامل لرسالتي مسموح الوصول اليها من أي مكان.

تاريخ: 2021/02/01

التوقيع:

الاسم واللقب: هاري أنورعادل عبد الرحمن

TEŞEKKÜR

Başlangıçta, danışman profesöre (**Yrd.Doç.Dr. Yousif Mostafa Rasul**) tezin denetimini kabul etme ve değerli bilimsel gözlemleri ve görüşleri aracılığıyla yardım ve yardım sağlama tercihinden dolayı teşekkür ve şükranlarımı sunabilirim. Mesajın istenen biçimde üretilmesinde bilimsel rehberliğin büyük etkisi oldu.

Değerli hocalarımızın başkanlığındaki bu akademik aşamayı tamamlarken yanımda olan herkese manevi destek ve cesaretlerinin devamlılık ve başarı üzerinde etkisi olduğu için içten teşekkürlerimi sunuyorum. Bilimsel kaynakların elde edilmesinde bana yardımcı olanlara, özellikle çeşitli üniversitelerdeki kütüphane çalışanlarına en içten teşekkür ve takdirlerimi sunuyorum.

شكر وتقدير

في البداية لا يسعني الا ان اتقدم بالشكر والعرفان الى الاستاذ المشرف **(الاستاذ المساعد الدكتور يوسف مصطفى رسول)** لتفضله بقبول الاشراف على الرسالة وتقديم العون والمساعدة من خلال ملاحظاته وآرائه العلمية القيمة، فكانت لتوجيهاته العلمية أثر كبير في اخراج الرسالة بالشكل المطلوب.

كما اتقدم بالشكر الجزيل الى كافة الذين وقفوا الى جانبي في إتمام هذه المرحلة الأكاديمية، وعلى رأسهم الاساتذة الافاضل، فكان لدعمهم المعنوي وتشجيعهم أثر في الاستمرار والتوفيق. كما أتقدم بجزيل الشكر والتقدير الى اللذين ساعدوني في الحصول على المصادر العلمية وخاصة موظفي المكتبات في مختلف الجامعات.

ÖZ

FEDERAL EYALETTE YETKİLERİN DAĞITIMI İÇİN ANAYASAL MEKANİZMALAR

Federalizm, belli temellere ve farklı gerekçelere dayanan gelişmiş bir devlet biçimidir.Federalizmin, onu diğer federasyonlardan, özellikle de güç dağılımı açısından ayıran birçok özelliği vardır. Aslında, federalizmin başarısının bağlı olduğu pek çok konu vardır, bunların en önemlileri federal devleti düzenleyen anayasa, yetkilerin nasıl dağıtıldığı ve bunun temeli.

Federalizm, federalizme katılmak isteyen devletlerden oluştuğundan ve federalizme dönüşen basit devlet olsa bile, yetkiler ve dağıtım mekanizması federalizmin korunması ve sürdürülmesi için temel konular arasında kalmaktadır. Merkezin güçlerinin zayıflığı, zorunlu olarak dağılmanın eşiğinde olan marjinal bir federasyona yol açarken, gücün yoğunlaşması ve federasyonu oluşturan bölgelerin marjinalleşmesi onun daha çok birleşik bir devlet haline gelmesine yol açabilir. Bu çalışmada, federalizmin sürdürülebilirliği için sağa en yakın ve en uygun olanı göstererek, federal hükümet ile bölgesel hükümet arasında güç dağıtım mekanizmalarını ele alacaktır.

Anahtar kelimeler: federalizm, bölgeler, yetki dağılımı, federal anayasa, yetki çatışması

ABSTRACT

CONSTİTUTİONAL MECHANİSMS FOR THE DİSTRİBUTİON OF POWERS İN THE FEDERAL STATE

Federalism is an advanced form of the state based on certain foundations and different justifications. Federalism has several properties, especially in terms of the distribution of powers, which differentiate it from other federations. In fact, there are many issues on which the success of federalism depends, foremost among which are the constitution that organizes the federal state, how the powers are distributed, and the basis for that.

Since federalism consists of states that wanted to join federalism, and even if the simple state was the one that turned to federalism, the powers and the mechanism of their distribution remain among the essential issues for preserving and preserving federalism. Peaceful coexistence under federalism does not come except through equality and national belonging. The weakness of the center's powers necessarily leads to a marginal federation that is on the verge of disintegration; the power concentration and the marginalization of the federal regions can make it more like a united state. This study will deal with power-dispersal mechanisms, indicating the right one closest and most relevant for the sustainability of federalism, in between the federal government and the regional government.

Key words: federalism, regions, distribution of powers, the federal constitution, conflict of jurisdiction.

الملخص

الآليات الدستورية لتوزيع الصلاحيات في الدولة الفيدرالية

تعد الفدرالية صورة متطورة لشكل الدولة تقوم على أسس معينة ومبررات مختلفة، وللفدرالية خصائص متعددة تميزها عن غيرها من الاتحادات لا سيما من حيث توزيع السلطات. والواقع هناك العديد من الأمور المعتمد عليها لنجاح الفدرالية تأتي في مقدمتها الدستور المنظم للدولة الفدرالية والية التميز بين السلطات والمؤسسات المعتمدة في ذلك.

الفيدرالية هي شكل من أشكال الحكم أكثر تطوراً يقوم على عدد من الأسس والمبررات. للفيدرالية عدد من الخصائص التي تميزها عن الاتحادات الفيدرالية الأخرى ، لا سيما فيما يتعلق بتوزيع السلطة. في الواقع ، يعتمد نجاح الفيدرالية على عدد من العوامل أهمها الدستور الذي ينظم الدولة الفيدرالية وكيفية الفصل بين السلطات والمؤسسات المخولة بذلك.

وبما ان الفدرالية تتكون من دول رغبت في الانضمام الى الفدرالية وحتى لوكانت الدولة البسيطة هي التي تحولت الي الفدرالية، فتبقي السلطات وآلية توزيعها من المسائل الجوهرية للإبقاء على الفدرالية والحفاظ عليها، فالتعايش السلمي في ظل الفدرالية لا تأتي الا من خلال المساواة والانتماء الوطني، بحيث ان ضعف سلطات المركز يقود بالضرورة الى فدرالية هامشية تكون على حافة التفكك، في حين ان التمركز في السلطة وتهميش الاقاليم المكونة للفدرالية قد تقود الى أن تكون أشبه بدولة موحدة. وفي هذه الدراسة سوف تتناول آليات تقسيم السلطات بين الحكومة الفدرالية وحكومة الاقاليم مبيناً أقربها الى الصواب وأكثر ملائمة لديمومة الفدرالية.

الكلمات المفتاحية: الفدرالية، الاقاليم، توزيع السلطات، الدستور الفدرالي، تنازع الاختصاصات.

.

İÇİNDEKİLER

قائمة المحتويات

المقدمة

أخذ دستور العراق لسنة 2005 بالنظام الفيدرالي الذي يقوم على اساس "اللامركزية السياسية"، هذا يعني الازدواج في الدستور والسلطة،وعليه فان السلطات الحكومة الفيدرالية والمحلية مقسمة ، وهذا يعني وجود استقلال نسبي لتلك الصلاحيات على مستوى المحلي فقط، حيث يكون للإقليم دستور يتم بموجبه تعيين "سلطات ثلاث" ، وتتولى السلطة "التشريعية المحلية" وظيفة التشريع في نطاق الاقليم وهذا يسري على السلطتين الاخريتين كل واحدة في مجال اختصاصها، وهذا الامر غير مألوف في الدولة الموحدة البسيطة حيث يوجد دستور واحد موحد وسلطات موحدة وقانون واحد يطبق على مواطنين الدولة.

وبحسب المادة الأولى من دستور العراق لعام 2005 ، فإن "جمهورية العراق دولة اتحادية موحدة ومستقلة وذات سيادة كاملة ونظام يكرس وحدة العراق جمهورية نيابية وبرلمانية وديمقراطية". الا انه بحاجة الى مراجعة عميقة لان نصوصه المتعددة تحتاج او تتعارض الى حد كبير مع خصائص النظامين الفيدرالي والبرلماني وذلك ما يبدو وبوضوح عند دراسة السلطات الاتحادية واختصاصاتها والعلاقة فيما بينها.

أهمية الموضوع:

إن موضوع توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية يتمتع بأهمية بالغة خاصة في إطار الدستور الفيدرالي الجديد كما هو الحال في العراق، مما يترتب عليه من تعدد السلطات و الدساتير والقوانين والمؤسسات الدستورية، الأمر الذي يستلزم إن يضع الدستور حدود وضمانات دستورية وقانونية للحفاظ على استقرار وديمومة النظام الفيدرالي و نجاحه.

وبحكم إن النظام الفيدرالي جاء كأفضل الحلول المطروحة للتعددية ولحل مشكلات العراق في الوقت الحاضر، وذلك من خلال التوزيع العادل والمتوازن للسلطات والاختصاصات بين مستويات السلطات، ومراعاة خصوصيات كل منها، والإقرار باستقلالها الذاتي ومشاركتها في ممارسة سلطة الحكم إلى جانب الدولة الفيدرالية.

اشكالية الدراسة:

مشكلة بحثنا تكمن في الاليات الدستورية لتوزيع السلطات في النظام الفدرالي ، علاوة على ما يتعلق بالصراع حول تقسيم السلطات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في الأقاليم ، وعلى الخصوص حول السلطات المشتركة بين الحكومتين. فعلى الرغم من جدية الاسباب التي دعت الى اقامة النظام الفيدرالي في دولة معينة الا ان هكذا النظام لا يخلو من مشاكل منها ما تخص توزيع السلطات والالتزام بالدستور الفيدرالي، ومن هذا

المنطلق وجد المحكمة الدستورية الى جانب المحكمة الاتحادية كآلية قضائية لحل ما قد تثار من مشاكل داخل الدولة الفدرالية.

أهداف الدراسة:

تسعى في هذه الدراسة المتواضعة إلى بيان الاسس العامة للنظام الفدرالي ابتداء من خلال بيان الاطار المفاهيمي المتعلق بالفدرالية وأسباب نشوءها والخلفية التأريخية لها، علاوة على الطرق التي بموجبها تنشأ الفيدرالية.

كما وتهدف الدراسة التطرق إلى توزيع الاختصاصات والصلاحيات في هذا النظام، فنظراً لوجود السلطات الاتحادية وسلطة الاقاليم فأن الامر يقتضي بالضرورة الوقوف عند الوظائف الاساسية لتلك السلطتين، كما وان الدراسة تهدف الى بيان مكانة الدستور الفيدرالي في تنظيم وتقسيم السلطات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في الأقاليم وعلى وجه الخصوص في الدستور العراقي الفيدرالي لعام 2005.

منهجية الدراسة:

بغية بيان معالم موضوع الدراسة وجوانبها المختلفة فقد عمدنا اعمال المنهج التحليلي، ومن خلاله نطرق بالتحليل الى ماهية النظام الفيدرالي وخصائها وطرق انشائها علاوة على تحليل جوهر الموضوع المتمثل في تقسيم السلطات في النظام الفيدرالي وفق الأحكام الواردة في الدستور الاتحادي.

خطة الدراسة:

تم تقسيم الدراسة على فصلين، في الفصل نتناول اطاراً مفاهيمياً للفدرالية من خلال بيان مفومها وطرق نشاتها وخصائصها،أما الفصل الثاني فمخصص لدراسة توزيع السلطات في الدولة الفدرالية وبيان أهم الآليات المتبعة في هذا الشأن، ونختتم الدراسة بعرض ما نتوصل اليها من استنتاجات وتقديم ما نراها جديرة بالتقديم من المقترحات.

الفصل الاول

ماهية الدولة الفدرالية

مصطلح الفيدرالية غامض في الدراسات "الدستورية" و"السياسية" ،" كما إن تعريف الدولة الفيدرالية أثير حوله الكثير من الجدل والخلاف بين فقهاء القانون"، الأمر الذي يتطلب تحليل الفيدرالية مصطلحا وفي سبيل تحديد المعنى المقصود منها وتعريف الدولة الفيدرالية.

1.1: مفهوم الفدرالية وتمييزها عمّا يشابها.

الفيدرالية هي مصطلح ذو أصل لاتيني وإن اللغة و دلالاتها تقدم وصف عام و بسيط لهذا المفهوم أو المصطلح ولذلك فهو بحاجة إلى إضافات قانونية واجتماعية وسياسية لتحديده وتعريفه كمصطلح وتعريفه علميًا ، هذا و يعتقد العديد من الباحثين أن مصطلح (الفيدرالية) فضفاض، ويرجع ذلك أساسًا إلى عدم الاتفاق على المصطلحات والصعوبات في وضع وتعريف واضح لمفاهيمها. [1].

1.1.1: التعريف اللغوي للفدرالية

إن مصطلح الفيدرالية مشتق من الكلمة اللاتينية (foedus) والتي تعني المعاهدة أو الإتفاق أو الإتحاد[2]، في حين ذهب الفقيهان (Grenstien , Palsby) إلى أن الكلمة اللاتينيةfoedus ، تعني حسب قاموس لويس (اللاتيني) عصبة (league) أو إتفاق بين طرفين أو أكثر "treaty" أو ميثاق "compact" أو تحالف "alliance" أو عقد "contract"، أما أصل كلمةfoedus ، فهي من أصل مشترك لكل من كلمة "fides" أي الثقة، و كلمة " bind " الإنجليزية التي تعني الإرتباط، فمن الواضح أن كلمة "foedus "

---

(1) د. محمد على الناصري، من الأصول النظرية في النظام الدستوري-النظام الاتحادي الفيدرالي في العراق، ص1.

(2) عبد القادر الهلي، اقليم كردستان العراق من الحكم الذاتي إلى الفيدرالية دراسة في آلية ادارة النزاعات الإثنية، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق و"العلوم السياسية"، قسم العلوم السياسية ، ص19.

تعني نوعا من الإتفاق الذي يعتمد على الثقة المتبادلة بين الأطراف أو تعهدا موثوقا به " trusting promise" وفيما يتعلق بالسياسات الدولية يكون المتفقون هم الحكومات والإتفاق بينهم هو إتفاق فيدرالي[3].

ولم يوافق فقه القانون العام العربي على مفهوم – موحد- يتوافق مع "المصطلح الإنجليزي" " state federal" أو الفرنسي "Le federal"، فهناك من يطلق عليها "الدولة الإتحادية " أو الإتحاد المركزي، الدولة الفيدرالية . الإتحاد الفيدرالي، الإتحاد الدستوري.

2.1.1: التعريف الاصطلاحي للفدرالية

أما إصطلاحا فهناك العديد من التعاريف للفيدرالية أهمها:

- الفيدرالية نظام سياسي اتحادي تكون فيه السلطة موزعة بين السلطات الاتحادية في عاصمة المركزية وبين الحكومات المحلية في الوحدات المكونة للإتحاد[4].
- الفيدرالية نظام يقوم على أساس وجود دولة واحدة تنقسم من الناحية السياسية إلى أقسام مستقلة في تنظيم ما متفق عليه، وتأسيسا على ذلك، تعد الوحدات المكونة للإتحاد أقسامة دستورية، وليست دولا، وهذا ما يميزها عن الوحدات الإدارية الأخرى كالمحافظات والأقضية والنواحي التي تعد أقسام إدارية[5].
- الفيدرالية هي نظام إتحادي يقوم على أساس إتحاد مجموعة من الوحدات أو الأقاليم أو الدويلات المنفصلة في إطار نظام سياسي تتم فيه الاشراك في عمليات التنظيم في السلطات وتقسيم الإختصاصات بين المركز والوحدات، أو ربما يقوم النظام الفيدرالي نتيجة تحول دولة بسيطة موحدة إلى دولة إتحادية لتحقيق المزيد من المشاركة وتقسيم الإختصاصات وتوزيع الثروات بين المركز والوحدات[6].
- عرفها (جورج سيل) وهو من كبار المنظرين للفيدرالية أن الفيدرالية (عبارة عن قانون ثابث لتطور المجتمعات البشرية يوفق بين الإحتياجين المتكاملين للإستقلال والحرية لدى مجموعة ما، من أجل تحقيق ذاتيتها من جهة، والرغبة في فرض سلطة ضرورية لتحقيق التضامن الأوسع من جهة أخرى)[7].

---

(3) عبد القادر الهلي، المصدر السابق، ص8.

(4) طه حميد حسن العنبكي، " العراق بين اللامركزية الإدارية و الفيدرالية "، مجلة دراسات إستراتيجية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، العدد(155)، 2010، ص 28.

(5) طه حميدحسن العنبكي، المصدر السابق ، ص28.

(6) فوزية خدا كرم عزيز ، المصدر السابق، ص146.

(7) فؤاد أحمد خلف العبيدي، "الفيدرالية و الإستقرار السياسي في العراق "، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة القاهرة، كلية الإقتصاد و العلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية، 2014، ص 29.

- ويعرف (وليام ريكار) الفيدرالية بأنها التنظيم السياسي الذي تقسم فيه نشاطات الحكومة بين الحكومات الدولة الاتحادية بالطريقة التي يكون فيها أي نوع من الحكومات يملك بعض النشاطات التي تتخد بشأنها القرارات الحاسمة(8).
- تعرف الفيدرالية أيضا بأنها إنشاء أو إعادة تكوين نظام سياسي يسمح لممثلي مكونات المجتمع الإثنية والدينية بالمشاركة والحوار والتباحث بشأن مصالحهم و مطامحهم والإقتسام الدستوري للصلاحيات وتوزيع الثروات على أسس عادلة(9).
- وتعني وجود دولة واحدة تتيح قدرا كبيرا من المشاركـةفي إدارة مؤسسات الدولة المركزية والمحلية أريد بها أن تكون تطبيقا لدرجة من درجات الديمقراطية من جانب، وتلبي لأبعد الحدود الطبيعية والتمايز اللذين تختص بها كل منطقة من مناطق الدولة التي يتألف شعبها من مكونات وإنتماءات متباينة أو سمات عدة متمايزة من جانب أخر(10).
- الفيدرالية هي نوع و نمط من الحكم يتم بمقتضاها إقتسام و مشاركة السلطة بين الهيئات المحلية "الوطنية/الفيدرالية"، والهيئات الجهوية المناطقية الأخرى، يمنح الأفراد والجماعات من خلالها حق المشاركة في الحكم وانتخاب ممثليهم على المستويين الإقليمي والمركز(11).
- عرفها " رونالد لواتس "تقوم الفيدرالية على أساس القيمة والمصداقية المفترضة في الجمع بين الوحدة والتعددية، وعلى إستيعاب الهويات المميزة والحفاظ عليها وتعزيزها ضمن إتحاد سياسي أكبر حجما، إن جوهر الفيدرالية هو ترسيخ الوحدة واللامركزية والمحافظة عليها في آن واحد"(12).

يتضح من خلال سرد مختلف التعريفات للفيدرالية أن هذه التعاريف ترتكز على نقطتين أساسيتين:

أولاً ، الفيدرالية هي نظام قائم على اللامركزية السياسية. ، وهذا بتوزيع السلطة على مستويين، مستوى مركزي، مستوى محلي، لكل مستوى صلاحياته "التشريعية" و"التنفيذية" و"القضائية" بموجب "الدستور" ، وهذه الوحدات والأقليم في النظام الفيدرالي لا تتمتع بشخصية دولية بل مجرد وحدات إدارية ويكون هذا

---

(8) فؤاد أحمد خلف العبيدي، المصدر السابق، ص28.

(9) فوزية خدا كرم عزيز، المصدر السابق، ص146.

(10) طه حميد حسن العنبكي، المصدر السابق، ص 28.

(11) Gunter,Michael mayavuz and m hakan,“the continuing crisis in iraqi kurdistan”. Middle east policy, UK :vol XII n 01, spring 2005, p 124.

(12) خالد عليوي العرداوي، الفيدرالية والديمقراطية التوافقية ومعطيات الواقع العراقي، مؤتمر الفيدرالية في العراق: الواقع والمستقبل، كلية القانون و السياسية، جامعة صلاح الدين، 2010، ص 37.

بإشتراك الدول وإتحادها، وهذا الأسلوب الغالب في نشأة النظام الفيدرالي، وقد ينشأ نتيجة تفكك دول موحدة إلى وحدات سياسية إقليم أو ولايات.

أما النقطة الثانية فتتضمن أن النظام الفيدرالي يعد بمثابة آلية لحل المشكلات الإثنية والتعددية في العديد من الدول، وهذا بمنح هذه الجماعات الإثنية إختصاصات إدارية كبيرة لمعالجة شؤونها الداخلية بالوسائل التي تتناسب مع أوضاعها الجغرافية والإجتماعية والثقافية بصفة عامة . في إطار دستوري متفق عليه يحقق لهم الإستقلال المحلي والفرص الإقتصادية و الإجتماعية.

وعليه في الغالب فإن النظام الفيدرالي يسعى إلى تحقيق هدفين أساسيين يتطلبان كفاءة و دقة عالية للتوفيق بينهما[13]:

1. توحيد مناطق جغرافية تتصف بالتنوع الإثني الثقافي تحت راية وطنية واحدة.
2. منح سلطات حكم محلية واسعة عموما للجماعات المقيمة عبر مختلف أقاليم الدولة.

وهذا ما أوصى به مؤتمر ميثاق بازل "Charter of Basel" الذي نظمته مؤسسة السلام السويسرية بمناسبة اليوبيل الذهبي للأمم المتحدة، بأن الترتيبات الفيدرالية يعد كإطار أكثر ملائمة للمشاركة في العملية السياسية وبناء الثقة للدول متعددة الاقاليم.

3.1.1: تميز الفدرالية عمّا يشابهها

سوف نحاول في هذا البند دراسة أوجه الشبه والإختلاف بين الفيدرالية والأنظمة المشابهة لها كالنظام الكونفدرالي و الحكم الذاتي والأنظمة اللامركزية.

أولا: الإتحاد الكونفيدرالي :

يعد الإتحاد الكونفيدرالي شكلا رخوا من أشكال الإتحاد تتمتع فيه الدول الأعضاء بدرجة عالية من الإستقلال في إدارة شؤونها الداخلية والخارجية، وتكون صلاحيات المركز محدودة ومقتصرة على التنسيق في الشؤون الخارجية والدفاعية، وغالبا ما يتم ذلك بواسطة معاهدة[14]، وللإشارة هنا إلى أن **"هناك عدة دول كونفدرالية"** تحولت إلى فيدرالية مثل جمهورية امريكا، كما نجد أحيانا مساعي بعض الجماعات في النظم الفيدرالية للمطالبة بالتحول للكونفيدرالية من أجل الحصول على صلاحيات أكبر من التي يكفلها الدستور الفيدرالي، وقد

(13) "Fractured Federalism: Nigeria's Lessons for Today's Nation Builders in Iraq," by Adam M Smith.

(14) Frank Bealey and Allan G.Johnson ,The Blackwell Dictionary Of Political Scienc: A User's Guide to Its Terms,(US : Blackwell Publishing Ltd.,1999), epub version.

أقترحت الحلول الكونفيدرالية في بلجيكا وأيضا في كندا فيما يخص اقليم كيبيك، غير أنها لم تحد مجالا للتطبيق[15].

ويختلف النظام الفيدرالي عن النظام الكونفيدرالي في المسائل التالية:

1. ينشأ النظام الفيدرالي بواسطة دستور فهو مدخل ضمن القانون الداخلي أما الإتحاد الكونفيدرالي فينشأ بموجب اتفاقية أو معاهدة بالإضافة إلى أن الدول الداخلة في الإتحاد الكونفيدرالي تحتفظ بإستقلالها الكامل أو سيادتها أما الدول الداخلة في الإتحاد الفيدرالي فهي تفقد ذلك كما أنه في الدول الكونفيدرالية الدول الإتحاد الإنسحاب عندما ترغب في ذلك أما الاتحاد الفيدرالي فهو دائم ولا يحق للوحدات أن تنفصل أو تنسحب[16].
2. في الإتحاد الفيدرالي نجد الأقاليم والولايات المكونة له لا تتمتع عادة بحق التمثيل الدبلوماسي بينما الدول الأعضاء في الإتحاد الكونفيدرالي تحتفظ بسيادها الخارجية والداخلية وحقها في التمثيل الدبلوماسي وعقد المعاهدات الدولية[17].
3. وعلى النقيض من الاتحاد الذي تنشأ فيه عادة محكمة دستورية عليا للفصل في المنازعات التي قد تنشأ بين حكومة المركز وحكومات الدول الأعضاء ، لا توجد محكمة عليا داخل الاتحاد للفصل في المنازعات التي قد تنشأ بين الدول الأعضاء [18].

ثانيا: الحكم الذاتي

هو شكل من أشكال الحكم الذاتي الغير متماثل، لا يطبق عادة إلى على منطقة صغيرة تتمتع بوضع امتيازي خاص في اطار الدولة التي تنتمي إليها، وعادة ما تكون درجة الحكم الذاتي التي تتمتع بها تلك المنطقة من حيث الصلاحيات التي تحوزها وسيطرتها على مواردها المالية الخاصة واسعة، ولكن ليس لها الحق في إدارة الشؤون الخارجية والدفاع ، إلا أن تمثيلها في السلطة "التشريعية" للدولة المركزية محدود.. وخيرمثال علـى ذلك جزر كوك (نيوزيلندا) و جزيرة نورفولك (استراليا) وجزر الفارو وغرينلاند (الدنمارك) وأولاند (فنلندا)[19].

---

(15) المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، الفيدرالية، مقال على الرابط التالي:
https://www.idea.int/publications/catalogue/federalism?lang=a

(16) عبدالقادر الهلي، المصدر السابق، ص22.

(17) عبدالقادر الهلي، المصدر السابق، ص23.

(18) عبدالقادر الهلي، المصدر السابق، ص23.

(19) إليوت دبليو بلمر، الفيدرالية: المؤسسة الدولية للديمقراطية والإنتخابات، 2005، ص1.

وهناك تشابه كبير بين الفيدرالية والحكم الذاتي إلا أنه يمكن التفريق بينهما في النقاط التالية[20]:

1. تنشأ الدولة الفيدرالية بإعتبارها دولة إتحادية بإحدى الطريقتين إما بالتفكك أو بطريقة الإنضمام، ومع ذلك ، فإن نظام الحكم الذاتي لا يؤدي إلى إنشاء دولة جديدة ، ولا يتغير شكل الدولة من البسيط إلى الفيدرالي، وتؤسس الحكومة الاتحادية الحكم الذاتي للإقليم المعينة.
2. ان نظام الأول والثاني يقومان على أساس مبدأ الإستقلال الذاتي إلا أن الاستقلال الذاتي في النظام الفيدرالي يأخذ مدى أوسع بكثير وتتمتع مؤسساته بإختصاصات واسعة بموجب دستور الإتحاد ودساتير الأقاليم، أما في ظل نظام الحكم الذاتي فإن الاستقلال الذاتي يكون محدود وسلطة الحكومة المركزية والرقابة والإشراف على هيئات الحكم الذاتي تكون كبيرة ومباشرة.
3. يقوم النظام الفيدرالي على أساس ازدواجية السلطــةالتشريعية الإتحادية أي تتكون السلطة من مجلسين (مجلس النواب + مجلس الاتحاد) والأقاليم الأعضاء فيها تتمتع باستقلال كبير في التشريع وسلطاتها التنفيذية والقضائية تتمتع باستقلالية كبيرة وعادة تكون الرقابة الاتحادية غير فعالة على هيئات الأقاليم وتكون عادة رقابة قضائية . أما الدول التي تتبنى نظام الحكم الذاتي فهي دول وحدوية تتبنى هيكل مجلس واحد وأجهزته ، ولها صلاحيات محدودة وتخضع لرصد وإشراف السلطات اتحادية على جميع أجهزتها.
4. النـظام الفيدرالي يأخذ بمبدأ القضاء المزدوج حيث يكون لكل إقليم نظام قضائي إلى جانب النظام القضائي الاتحادي، أما في ظل نظام الحكم الذاتي فلا تأخذ الدولة بنظام القضاء المزدوج بل يبقي القضاء فيها موحدا ومركزية على مستوى الدولة.

ثالثا: اللامركزية الإدارية

ويقصد بها تقسيم العمل الإداري بين الدولة، تمثلها الحكومة الاتحادية، من ناحية، من جهة أخرى اقسام الإدارية الاقليمية ؛ بحيث تتولى الحكومة المركزية مهمة تلبية احتياجات الجمهور القومية التي يستفيد منها عموم أبناء الشعب في مختلف أنحاء البلاد. في حين يلقى على عاتق هيئات الإدارة المحلية مهمة تلبية الاحتياجات اتحادية التي يقتصر الاستفادة منها على أفراد منطقة جغرافية معينة بذاتها[21]، وللإشارة أن من حيث المبدأ فإن اللامركزية يمكن أن توجد و تطبق في الدول الموحدة البسيطة أو الفيدرالية، و في هذا الإطار

---

(20) عبدالقادر الهلي، مرجع سابق، ص23.

(21) مجاهد هاشم الطائي، الدولة العراقية بين الفيدرالية واللامركزية، مركز إدارك للدراسات والاستشارات، آذار/مارس 2016، ص6.

مثلا نجد غالبية الدول الإسكندنافية أو دول الشمال تطبق أحسن و أنجح النماذج اللامركزية في الحكم و الإدارة بالرغم من كونها دولا موحدة[22].

وعلى الرغم من وجود بعض النقاط المشتركة بين النظام الفيدرالي واللامركزية الإدارية ففإنه يمكن التفريق بينهما في النقاط التالية[23]:

1. تعد الأقاليم الأعضاء في الدولة الفيدرالية وحدات سياسية مستقلة ذاتية بينما تعتبر المناطق ذات النظم اللامركزية مجرد أقسام أو وحدات إدارية تابعة للدولة الموحدة.
2. تشارك الأقاليم الأعضاء في تشكيل الإدارة مركزية وفي ممارسة السلطات فدرالية ، بينما لا تشارك الوحدات المحلية في دولة لامركزية في ممارسة السلطة المحلية.
3. يتم تقسيم الاختصاصات بين الاتحاد وحكومات الدول الأعضاء في الدولة الفيدرالية بموجب الدستور الاتحادي الذي هو دستور جامد، في البلدان ذات اللامركزية الإدارية ، عادة ما يكون هناك نقل للسلطات المركزية ، مما يؤدي بسهولة إلى تعديل وإزالة سلطات السلطات اللامركزية دون الرجوع إلى هذه السلطات.
4. هناك رقابة شديدة على إختصاصات هذه الوحدات في النظام اللامركزي بينما تكون الرقابة في النظام الفيدرالي في نطاق أضيق وذات صبغة قضائية فقط عادة.

رابعا: التفويض

يقوم جوهر التفويض على قيام المستوى المركزي (كالبرلمان الوطني) بإنشاء مؤسسات لا مركزية كالبرلمان الإقليمي أو الجمعية الإقليمية، ويقرر أن يفوض إليها بعض الصلاحيات، ويمكن من حيث المبدأ، إبطال هذا التفويض أو إدخال تعديلات جوهرية عليه بموجب قرار فردي للهيئة التشريعية المركزية ، على الرغم من صعوبة معالجة هذه الحالة ، كما يمتاز التفويض بالمرونة مقارنة بالفدرالية، فهو لا يقتضي بالضرورة وجود دستور صارم أو إجراء مراجعة قضائية قوية، لأن معظم الخلافات بين المركز والمناطق المفوضة يمكن في نهاية المطاف حلها بالمفاوضات السياسية، وليس بقرارات قضائية[24].

Federalism and Decentralization in Sub-Saharan Africa: Five Evolutionary Patterns, an Erk. Regional and Federal Studies in the United Kingdom)22(

(23) فيروز محمد علم الدين ، دور الفيدرالية في إدارة مجتمع متعدد الأعراق في بلجيكا ، رسالة ماجستير ، جامعة القاهرة ، كلية السياسة والاقتصاد ، قسم العلوم السياسية ، 2007 ، الصفحة 78..

(24) منتدى الإتحادات الفيدرالية،" الخيار الفيدرالي والمجتمعات المتعددة القوميات، مقال على الرابط التالي:
http://www.forumfed.org/pubs/FederalOptionsandOtherMeansofAccommodatingDiversity-Arabic-Arabe.pdf تاريخ الزيارة 2020/11/8

وتطبق المملكة المتحدة منذ عام 1998 عملية تفويض للسلطة إلى إسكتلندا وويلز وايرلندا الشمالية بناء على ترتيبات خاصة بكل إقليم، بحيث يتمتع كل منها بدرجة مختلفة من الحكم الذاتي، ونظرة لعدم وجود دستور مكتوب في المملكة المتحدة، فإن الحكم الذاتي للهيئات التي فوضت السلطة إليها رهن قرارات يتخذها برلمان المملكة المتحدة، وتسير العلاقة بين الجانبين عملية عبر سلسلة من المفاوضات الثنائية شبه الرسمية(25).

2.1: التطور التاريخي للفدرالية

سنناقش من خلال هذا البند الفيدرالية وتطورها من خلال ثلاثة عصور القديمة والوسيطة والحديثة.

1.2.1: الفدرالية في العصور القديمة

ترجع أصول الديمقراطية إلى الدولة في العصور القديمة والقرون الوسطى، عندما كان المواطنون قادرون على المشاركة مباشرة في الحياة السياسية، وتاريخيا ساد اعتقاد بأن الديمقراطية ليست ممكنة إلا في الدول الصغيرة، حيث تتخذ القرارات عبر نقاشات مباشرة وجها لوجه في ساحة المدينة، وسمح تطور المؤسسات التمثيلية بممارسة الديمقراطية على مستوى الدولة القومية، لكن بقيت مشكلة الحجم لأن لزيادة مساحة الوحدة السياسية عددا من العواقب(26)، إذ إن أصول فكرة بناء نظام اتحادي (أو فيدرالي) في تاريخ النظم السياسية التي هي ذات قيمة عالية وتمارس الإنسانية منذ فجر التاريخ وحتى اليـوم، فقد عرفت الإمبراطوريات الفكرة العامة لهذا النظام، وكانت الدولة الرومانية تطبقه بطريقة خاصة بها، كما أن الدولة الإسلامية منذ نشأتها وحتى سقوط الدولة العثمانية قامت على أساس نظام شبيه بالولايات المتحدة، وكان هذا النظام ولا زال أساسا في تنظيم السلطة والإدارة في الولايات المتحدة الأميـركية وغيرها(27).

تاريخيا، كانت الدول الصغيرة التي تواجه عدوة مشتركة أو تحديات تهدد وجودها تدخل أحيانا في رابطات أو اتحادات تربطها معا بمعاهدة أو اتفاق تأسيسي يتيح لها تقاسم سلطات ووظائف معينة، لا سيما الشؤون الخارجية والدفاع والتجارة، دون التضحية بالحكم الذاتي في معظم جوانب السياسات المحلية، ولكن تلك

---

(25) تنظيم العلاقة بين السلطات المركزية والإقليمية في النظام الاتحادي ، أزهر هشام أحمد ، المركز القومي للمنشورات القانونية ، القاهرة ، 2014 ، ص 24-25.

(26) الفيدرالية، المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية، مصدر سابق، متوفر على الرابط الالكتروني:

https://www.idea.int/publications/catalogue/federalism?lang=arتاريخ الزيارة 2020/10/13

(27) لابد من الإشارة إلى أن نشر الأوراق الفدرالية Federalist Papers، وهي سلسلة من المواد والمقالات كتبها الكسندر هاملتون، وجيمس ماديسون، وجون جاي، تروج للتصديق على دستور الولايات المتحدة، حيث صدرت منها 77 ورقة متسلسلة في الاندپندت جورنال، ونيويورك پاكت، بين أكتوبر 1787 وأغسطس 1788. كما شرت نسخة كاملة من هذه السلسلة وثمانية أوراق أخرى تحت عنوان» الفدرالية»، أو الدستور الجديد»، على عمودين عام 1788 بقلم ج. وأ. مكلين. ولعل العنوان الصحيح للسلسلة هو " الفيدرالية»، إذ إن عنوان «الأوراق الفيدرالية» لم يكن يستخدم قبل حلول القرن العشرين. ينظر:

James Madison (Oxford: Oxford World's Classics), Alexander Hamilton and John Jay (Oxford) p.11.

الرابطات أو الاتحادات الأولى كانت في كثير من النواحي، أشبه بالمنظمات الحكومية الدولية السائدة في عالم اليوم منها بالبلدان الفيدرالية الحديثة. وكانت جمعياتها التأسيسية الاتحادية اجتماعات المندوبين من الدول، وليست برلمانات وطنية حقا[28].

كانت المدن اليونانية القديمة على مستوى راق في الحضارة والتطور، لذا فلا غرابة أن يرجع تاريخ تطبيق الفيدرالية في جانبيها النظري والتطبيقي إلى اليونانيين، ومنذ القرن الخامس قبل الميلاد كانت لهذه المدن الرغبة في تحقيق الاتفاق والتفاهم لأغراض لم تكن هذه المدن قادرة على القيام بها على الوجه الأكمل منفردة دون الاستعانة ببعضها الآخر، ويعتبر البعض الفيدرالية اليونانية القديمة « نظام حكم "يوحد العديد" من الدول" أو التي "تتعايش" دون انفصال ووحدة. [29] ويبدو أن السبب في ذلك يرجع إلى نفسية الرجل الإغريقي القديم الذي كان ينشد الحرية ويفضل الاستقلال داخل مدينته التي نشأ فيها خشية من قيام حكومة تسيطر على جميع المدن لأن ذلك بطبيعة الحال قد يؤدي إلى الطغيان والاستبداد إلا أن سبب وجود الاتحاد والتحالف بين هذه الدول أو المدن يرجع إلى وجودها على رقعة جغرافية صغيرة المسافة، وبالتالي كانت عاجزة عن تأمين المعيشة الكافية لسكانها ولم تكن قادرة على صد الاعتداءات الخارجية، لهذا السبب، فإن فكرة الاتحاد ظهرت كنتيجة طبيعية فرضتها الحاجة لتأمين الحماية ضد العدو الخارجي وتنظم الاقتصاد بصورة مشتركة في ما بين هذه المدن؛ لأن كل مدينة بمفردها كانت عاجزة عن تنظيم اقتصادها على أساس الاكتفاء الذاتي[30].

ليس هناك اختلاف على ظهور دول في العهد الإغريقي القديم تجسدت فيها بوضوح فكرة الفيدرالية، ومنها ائتلاف الولايات الإغريقية بإشراف مجلس اللامفكتيويين) وكذلك عصبة الايخائية التي كانت عبارة عن مجموعة من المدن الإغريقية المؤتلفة فضلا عن إتحاد أثينا وديليا وإتحاد آخاين[31]، إلا أن النظام الفيدرالي لم يعرف بهذا الاسم في اليونان قديما وكان هناك تنظيم يطلق عليه (السايمبوليتيا) يتحتم بوجود حكومة مركزية تقوم بتقسيم السلطات بينها وبين الحكومة المحلية على أن تختص الأولى بالشؤون الخارجية والدفاع وما يتعلق بجرائم الخيانة، في حين أن الاختصاصات الأخرى كانت تعود للحكومة المحلية وتقع ضمن اختصاصها،

---

(28) الفيدرالية، المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية، مصدر سابق، متوفر على الرابط-https://www.idea.int/sites/default/files/publications/federalism: primerAR.pdfتاريخ الزيارة: 2020/11/24

(29) رسالة ماجستير، كلية الحقوق/جامعة النهرين، 22، 2013. علي هادي فرج ، مهام السلطات الاتحادية في الدستور العراقي لعام 2005.

(30) البكري، جواد كاظم، مؤسسات توزيع الثروة في الأنظمة الفيدرالية ، متاحة في:http://www.uobabylon.edu.iq/uobcolegesservice_showarticle.aspx?fid=9&pubid=1015

(31) إتحاد آخاين: كانت كونفدرالية في العصر الهيلينستي بين مدن اليونان القديمة التي تقع في شمالي وأواسط بيلوبونيز. تم تسمية الاتحاد على مسمى منطقة آخايا الواقعة في الشمال الغربي في البيلوبونيز، والذي كان مركزه. الاتحاد الأول تم تأسيسه في القرن الخامس قبل الميلادي، أما الاتحاد الآخايني الثاني فقد تم تأسيسه في 280 ق.م. أنظر : الموسوعة الحرة ويكيبيديا، على الرابط الالكتروني: https://en.wikipedia.org/wiki/Achaean_League

وعلى هذا الأساس - تم تشبيه (السايمبوليتيا) بالفيدرالية المتعارف عليها في العصر الحديث، ولكن لم يكن هذا التنظيم وحده هو الموجود حينها في المدن اليونانية القديمة، بل كان هناك تنظيم آخر باسم السايماجيا) يتجاوز قليلا الاتحاد العسكري ويمكن تشبيهه بالكونفيدراليات الحديثة، كما ظهرت في ليونان القديمة عدد آخر من الاتحادات إلا أن نماذجها كانت مختلفة ولم يصمد البعض منها إلا فترة من الزمن مثل اتحاد بيلوبونيسيان واتحاد بويوتيا واتحاد أتوليان و اتحاد أثينا[32].

ومع كل ما تقدم، تاريخ الفيدرالية أقدم بكثير حيث تشير المستندات التاريخية إلى أن النظام الاتحادي الأول نشأ بين طوائف الإسرائيلية القديمة منذ أكثر من 3200 عام ، وهذا النموذج مشابه أيضًا في العهد القديم للتحالفات الكونفدرالية بين القبائل البدوية للشعوب الأصلية في شمال امريكا. وقد كانت التحالفات المبكرة بين المدن والدول الهيلينية في ما يعرف اليوم باليونان وآسيا الصغرى مصممة لكي تجمع الأنظمة الديمقراطية المشاعية (بمفهوم الكوميونة المجتمعات الطائفية) التي هي عبارة عن تكتل واحد من أجل تعزيز التجارة وضمان الدفاع. كما وضعت الجمهورية الرومانية ترتيبات قائمة على أساس الا تماثلي أصبحت روما بموجبها قوة، في حين ارتبطت بها المدن الأكثر ضعفا باعتبارها شريكة في النظام الفيدرالي[33].

وقد عرف الإغريق ثلاثة أشكال من الاتحادات نذكرها على النحو الاتي:

- الشكل الأول: يتمثل بنظام تجمع يأخذ طابعة اتحادية قريبة من الدولة الفيدرالية حسب المفهوم العصري الذي نعرفه اليوم، ويتم ذلك باتحاد يقوم بين مدن متمتعة باستقلال قانوني وواقعي، تتنازل كل منها عن بعض امتيازاتها لتشكيل هيئات سياسية تشترك فيها هذه المدن على قدم المساواة، وتناط بهذه الهيئات اتخاذ القرارات التي تحقق الأهداف المشتركة للاتحاد.
- الشكل الثاني: ظهر نتيجة لسيطرة إحدى المدن القوية على المدن التي تجاورها إلا أنها كانت تبقى لهذه المدن إدارة شؤونها الذاتية، في حين كانت المدينة المسيطرة تتولى السياسة الخارجية ويسمي الفقيه (met Gaud)هذا النوع من الاتحاد بالاتحاد الاستعمارى.

---

(32) محسن خليل، القانون "الدستوري" و"النظم السياسية"، مطبعة "الاسكندرية"، الاسكندرية، 1987، ص 308.

(33) جواد الحمد وآخرون، الفيدرالية، الفكرة وتداعيات تطبيقها في العالم العربي، عمان، مركز دراسات الشرق الأوسط، 2015، ص 45.

- الشكل الثالث: كان عبارة عن تحالفات تقوم بين مدن متساوية قانونا بينما كان هناك بروز لمدينة تتصف عملية بالتفوق على باقي المدن وتقوم بتسيير وتوجيه هذا التحالف في مجال العلاقات الخارجية، وهو ما يسمى بالتحالف الكونفيدرالي حسب المفهوم الحديث[34].

على الرغم من كل ما سبق من إرجاع الفضل إلى الإغريق القدامى في خلق النظام الفيدرالي، إلا أننا لا نعثر على أي أثر للفيدرالية في المؤلفات اليونانية القديمة كمؤلفات أفلاطون أو أرسطو وغيره[35]، في حين ظهرت في زمن روما بعض أنواع الاتحادات بين مدنها أثناء الغزوات العسكرية للرومان والفرس ضد الإغريق (اليونان) إلا أن هذه الاتحادات لم تكن قوية بل اتسمت بالضعف[36].

2.2.1: الفدرالية في العصر الوسطى

ظهرت في القرن التاسع الميلادي إمبراطورية شارلمان، فسمت إلى ثلاث ممالك توزعت بين أحفاده الثلاثة وفق معاهدة فردون عام 843 م، وكان النظام الإقطاعي هو الذي يسود في هذه المرحلة إلا أنه كان يملك لذاته الملامح الكونفيدرالية التي نمت النظام الفيدرالي، وفي أواخر القرن الثالث عشر الميلادي تشكل الاتحاد السويسري نتيجة الاتحاد بين ثلاثة أقاليم دفاعا عن مصالحها المشتركة، وتم ذلك بإبرام ميثاق بين مقاطعات أوري(Uri) ، وشفيذس(Schwyz) ، وانترفالدن (Unterwalden) لتتحد قواها مجتمعة في مواجهة خطر خارجي تمثل بالنمسا والإمبراطورية الجرمانية، حتى إن سويسرا استمدت اسمها الحالي من اسم إحدى المقاطعات، وهي شيفذكي بالألمانية أو سويسرا بالفرنسية[37].

وقد شهد هذا العصر مدنا تتمتع بالحكم الذاتي في ما يعرف اليوم بشمال إيطاليا وألمانيا، كما أقامت الكانتونات في سويسرا روابط على شكل اتحادات كونفدرالية فضفاضة لأغراض التجارة والدفاع. وقد استمرت الكونفدرالية في سويسرا، التي تأسست في العام 1291م ولغاية 1847م على الرغم من بعض فترات الانقطاع . وفي أواخر القرن السادس عشر، تم تأسيس كونفدرالية مستقلة هي اتحاد مقاطعات الأراضي المنخفضة /هولندا خلال ثورة ضد اسبانيا، وقد تأثرت الكونفدرالية في كل من سويسرا والأراضي المنخفضة /هولندا بحركة الإصلاح الديني (Reformation) التي أثرت في حدة الانقسامات الداخلية. ظهرت الكتابات الأولى عن الفيدرالية أيضًا خلال هذه الفترة بوضوح، كما جاء في (Methodice Politica Digesta) بقلم

---

(34) قباني ، خالد ، اللامركزية وقضية تنفيذها في لبنان ، منشورات البحر الأبيض المتوسط ، منشورات العويدات ، بيروت ، 1981 ، الصفحة 18.

(35) عصام سليـــمان ،"النظام الاتحادي" و"المجتمعات التعددية" ولبنان، ط 1، بيروت، منشورات دار العلم للملايين، 1991، ص31.

(36) " محمد الحمواندي ، "الحكم الذاتي والنظم الإدارية والسياسية اللامركزية" ، القاهرة ، دار المستقبل العربي للنشر والتوزيع ، 1996 ، ص.37

(37) إدموند رباط ، الوسيط في القانون العام "الدستوري" ، الدول ولوائحها ، المجلد 1 ، الطبعة الثانية ، بيروت ، دار "العلم للملايين" ، 1983 ، الصفحة 567.

الثوسيوس، وما تبع ذلك من جهود من جانب النظر بين الألمان من أجل توفير أرضية لصيغة حديثة ومتجددة لامبراطورية رومانية مقدسة، كما تأسست عدة مستوطنات بريطانية في أميركا الشمالية، وخاصة في نيو إنغلاندا انجلترا الجديدة على ترتيبات فيدرالية نابعة من حركة الإصلاح الديني البروتستانتية[38].

ولما انتاب الضعف - بمرور الزمن - الاتحاد القائم بين هذه المقاطعات، تحول إلى اتحاد فيدرالي في سنة 1874 وما زالت سويسرا إلى يومنا هذا دولة فيدرالية[39]. في حين يذهب البعض إلى أن الاتحاد الفيدرالي هو كشف أميركي، والواقع أن هذا القول غير صحيح، لكن المصطلح ينطبق على صفة الدولة الاتحادية الحديثة التي أقرها مندوبو الولايات الأميركية في فيلادلفيا عام 1787[40].

وهكذا نجد أنه وبعد كفاح الطبقة البرجوازية تأسست فيدرالية الأراضي المنخفضة لتكون ملاذا للحرية وخلاصة من هيمنة الإمبريالية الإقطاعية لملك إسبانيا، وتمثل هذه الفيدرالية نوع فريدا ومتطورا إذا ما قورنت بسابقاتها. واستمرت هذه الفيدرالية أكثر من 200 سنة[41] .

3.2.1: الفدرالية في العصر الحديث

تطور الفيدراليات الحديثة بدأت الاتحادات الحديثة في الظهور حول العالم منذ القرن الثامن عشر، إذ بدأت في أوروبا وأميركا الشمالية بانتقال الكونفدراليات، التي سبق تعريفها بأنها «اتحاد لا يرقى إلى الاندماج الكامل أو التأسيس حيث يفقد أحد أو جميع الأعضاء هويتهم كدول إلى اتحادات، مثل الولايات المتحدة الأميركية [1781 - 1789]، وسويسرا [1291 - 1798]، [1815 - 1848]، والمقاطعات المتحدة لهولندا [1579 - 1795]، والبوند الألماني [1815 - 1866]، وأستراليا (1901)[42].

وبشأن تطور الفيدرالية، على المستوى الدولي، فيعبر عنها الفيلسوف الألماني الشهير في القرن الثامن عشر، إيمانويل كانط [1724 - 1804]، في مقاله «السلام الدائم: رسم فلسفي» الذي كتبه عام 1795، إذ شرح فيه فكرة اتحاد الدول الحرة بالقول: «في الواقع ما دعا إليه هو كونفدرالية دول ذات سيادة، وهي اتحاد فضفاض مع مركز ضعيف، ودول أعضاء قوية لا تحتفظ فقط بسيادتها لدى انضمامها إلى الاتحاد طواعية،

---

(38) رونالد إل واتس ، اللوائح الفيدرالية ، غالي براهما باستامي ومهاتلا ، كندا أوتاوا ، منتدى الاتحاد الفيدرالي ، 2006 ، ص. 4

(39) "محمد كامل ليلة"، الانظمة السياسية، الدولة والحكومة، مطبعة النهضة، القاهرة: جامعة عين شمس، 1967، ص137

(40) كمال غالي، متوفر على الرابط الالكتروني: http://arab-ency.com/detail/28.

(41) مولود، محمد عمر "النظام الاتحادي" "وإمكانيــة تطبيــقها " في العراق، ط 1، بيروت: دار مجد، 2009، ص 227

(42) Murray Forsyth, Union of States: The Theory and Practice of Federalism, Leicester University Press, New York, 1981, p.5.

بل يمكنها أيضا أن تترك نفسها لغرض صياغة القوانين الدولية التي تنظم سلوك الدول في ما بينها وبالتالي منع اندلاع الحروب في نظامنا الدولي الفوضوي المحكوم[43].

بينما تعد الولايات المتحدة، التي اعتمدت في 1787 دستورة فيدراليا، على أنها أول نظام فيدرالي حديث، في وقت كان فيه الاتحاد القائم بين هذه المقاطعات اتحاد استقلالية. وفي سنة 1776، وبعد أن خرجت بريطانيا من أميركا الشمالية أقامت مستعمراتها الثلاث عشرة في ما بينها اتحادا كونفيدراليا، إلا أن هذا النوع من الاتحاد لم يدم طويلا، إذ انبثق عن مؤتمر فيلادلفيا الذي انعقد في 17 أيلول/سبتمبر 1717 تكوين الفيدرالية الأميركية، بموجب دستور يعتبر من أقدم الدساتير المكتوبة في العصر الحديث، وهكذا أنشأت الولايات المتحدة الأميركية وهي باقية على ذلك الشكل الفيدرالي الغاية الآن منذ أكثر من 230 سنة[44] .

ففي البدء جرى تأسيس البنية الفيدرالية في اتفاقية فيلادلفيا بشأن التصديق على دستور الولايات المتحدة لعام 1787، عندما قام الآباء المؤسسون لفيدرالية الولايات المتحدة، جيمس مادسون[1571 - 1836] ، وألكساندر هاملتون Alexander Hamilton 1755 - 1804 ، وجون جاي John) [1829 - 1745] (Jayمن خلال نشر أكثر من 85 مقالة مكتوبة، أطلق عليها الأوراق الفيدرالية)، تقوم على فكرة أن الأفرع الثلاثة للحكومة الوطنية تقوم أفقية ويكون تقسيم السلطة بينها وبين الولايات عمودية من أجل منع التجاوزات بينهما. وستقوم الدول، من بين مراكز القوى الأخرى، بمتابعة وتقييم عمل ممارسات السلطة الوطنية[45].

وفي السياق نفسه، من المهم ملاحظة أنه خلال القرن التاسع عشر، قام الكونت كاميلو بينسو دي كافور بتوحيد إيطاليا عام 1860، في حين شكل «أوتو فون بسمارك» اتحاد شمال ألمانيا بين [1866-1867]، ثم قام الرايخ الألماني عام 1871، وفي وقت لاحق، تشكلت اتحادات في أميركا الجنوبية (الأرجنتين والبرازيل والمكسيك وفنزويلا)، مع نهاية الحرب العالمية الثانية في عام 1945، أصبح تقرير المصيــر هو طلب المستعمرات التي شكلت الإمبراطورية الاستعمارية الأوروبية الضخمة في آسيا وإفريقيا ومنطقة البحر

(43) إسماعيل علوان التميمي، الرابط الالكتروني: http www.m.ahewar.org/s.asp?aid=524270&r=0.

(44) القانون الدستوري والمبادئ والنظريات العامة، الطبعة الأولى ، نوري لطيف (بغداد: مطبعة المعارف ، 1987) ، ص.

(45) Bringing American Federalism Theories Up to Date, Nathan, R. P. To be presented at the 2006 Annual Meeting of the American Political Science Association in Philadelphia, Pennsylvania, in September 2006. Federalism as a political ideology and a system of government: theoretical perspectives, op. cit., p. 12.

الكاريبي. إن منح الاستقلال السياسي لمستعمرات سياسية مثل (الهند ونيجيريا وماليزيا) وغيرها من قبل أسيادها الاستعماريين زاد من العدد الإجمالي للاتحادات في مختلف أنحاء العالم(46).

وفي أعقاب تساقط الاتحاد السوفياتي الشيوعي في عام 1991 الذي وضع نهاية للحرب الباردة، خرج الاتحاد الروسي من الاتحاد السوفياتي المنحل كما فعلت البوسنة والهرسك بعد كل يوغوسلافيا في عام 1992. مع ذلك، فقد شهدت حقبة ما بعد الحرب الباردة، انتقال دول إلى الفيدرالية بعد صراع طويل من أجل ذلك. مثال جيد على ذلك، هو العراق بعد عام 2003. وفي الوقت الحاضر، بقيت الدول التي نجت أو لا تزال عالقة في الصراع - مثل سريلانكا والصومال - أمام خيارين: أولهما، أن تصبح فدرالية، وثانيهما، أن تبقى تعاني من الصراعات والحروب وتدور في أتونهما.

تأريخيا، كانت هناك أيضا دول وحدوية اتجهت نحو نظام الحكم الفيدرالي، مثل بلجيكا وإسبانيا وجنوب إفريقيا، ومن المثير للاهتمام أن الولايات الموحدة مثل إيطاليا وبريطانيا قد نقلت السلطة إلى المناطق، مع ذلك، فقد اختارت هذه البلدان ألا ترى نفسها أن تصبح اتحاد.

وقد انتشر النظام الفيدرالي في دول العالم الحديث كالاتحاد السوفيتي السابق، أو الاتحاد الروسي، وهو النظام المعمول به أيضا في الهند وباكستان،ودولة الإمارات العربيةالمتحدة، وتأسست الجمهورية العربية السورية قبل الانفصال تحت مسمى الجمهورية المتحدة (مصر وسوريا) وفقا لهذا النظام، وهو مشروع سياسي لبناء الاتحاد الأوربي أيضا، إذا ما تم تطوير نظام الجامعة العربية وتفعيله، ومنظمة العالم الإسلامي فإنه قد يكون أساسا لدولة الاتحاد العربي الإسلامي(47).

3.1: طرق نشأة الفدرالية

تنشأ الدولة الإتحادية من خلال اندماج دولتين أو عدد من الدول، تتخلى كل منها عن بعض من صلاحياتها المحلية وعن سلطاتها الخارجية ثم تتحد مرة اخرى لتشكيل حكومة الفيدرالية بنائا على الدستور الفيدرالي،

---

(46) "Rethinking the Origins of Federalism: Puzzle, Theory, and Evidence from Nineteenth-Century Europe," Daniel Ziblatt, Volume 57, 1 October 2004, p. 73.

(47) محمد على الناصري، النظام الاتحاد الفيدرالي في العراق، متوفر على الرابط :
www.thawabitnal.com/culture/books/books004.htm تاريخ الزيارة : 2020/10/26

ومن أمثلة ذلك (الولايــات المتحدة الأميركية ، وسويسرا، و ألمانيا الفيدرالية ، والإمارات العربية وغيرها)[48].

يكاد يتفق فقهاء القانون العام على أن الدولة الفيدرالية تنشأ بطريقتين لا ثالث لهما وهما (الانضمام والتفكك)، مع ذلك هناك من يرى بأن الدولة الفيدرالية يمكن أن تقوم بطريقة ثالثة أي بأسلوب الدمج بين هاتين الطريقتين معا، ويستند في ذلك إلى كيفية نشأة كل من الدولتين الفيدراليتين الهند وكندا ويقول بأن النمط الثالث هو مزيج بين المسارين (الانضمام والتفكك) وتعتبر كندا والهند المثالين الرئيسين على هذا النمط، فقد "تضمنت عملية تشكيل الفيدرالية الكندية استسلام الحكومة المركزية في المقاطعة الواحدة السابقة" ، وهي "مقاطعة كندا" ، لتشكيل مقاطعة"أونتاريو" و"كيبيك" الجديدة، وانضمام مستعمرتين منفصلتين من قبل, (نيو برونزويك ونوفا. سكوتيا) كمقاطعتين في الاتحاد الجديد [49].

في حين أن "الاتحاد الهندي" ، الذي تأسس بموجب دستور عام" 1950 "، نقل السلطة ، كانت الولايات مقاطعات سابقة"، "بالإضافة إلى الانضمام إلى الاتحاد الجديد للولايات المنفصلة سابقًا" التي يحكمها الأمراء". [50].

وبشكل عام، تؤسس الفيدرالية بالطرق الآتية:

1. عندما تختار الدول بالاتفاق طواعية أن تكون جزء مستقلا من اتحاد فيدرالي دون أن تفقد هويتها مثل الولايات المتحدة الأميركية وسويسرا وأستراليا.

(48) وفقًا لهذه الطريقة ، يتم إنشاء الدولة الفيدرالية عن طريق الانضمام الطوعي بين الدول المستقلة لبعضها البعض ، وتشكلت معظم الولايات وفقًا لهذه الطريقة ، وقد يكون السبب في ذلك هو الوحدة الوطنية القائمة على وحدة اللغة والتاريخ. ، أو أن لديهم مصالح اقتصادية أو اجتماعية مشتركة أو سياسية أو دفاعية. يرجع اختيار النظام الفيدرالي في هذه الحالة إلى حقيقة أن المنظمة الفيدرالية تسمح لكل ولاية (ولاية) بالاحتفاظ بدرجة معينة من الاستقلالية ، بما في ذلك اختصاصات الدولة الجديدة.

(49) قام ريجين بيلتير Rejean Pelletier بتقييم ما أسماه «الفيدرالية المفتوحة «في كندا، وهو نموذج جديد كليا أعلن عنه منذ عام 2005 من قبل (ستيفن هاربر) بقصد تحسين العلاقات الفيدرالية - الإقليمية، وبعد متابعة مفصلة للإجراءات الملموسة من الحكومات الثلاث المحافظة الأخيرة في عدة مجالات من السياسة العامة، وصل بيليتيير إلى استنتاج بأن هذا العرض لم يعمل على تحقيق تحسن واضح في نوعية الفيدرالية الكندية. على عكس ذلك، يكتشف بيلليه أن أوتاوا قد انتقلت من الانفتاح إلى الأحادية في علاقاتها مع المقاطعات. المؤلف يشهد على الانغلاق بدلا من الانفتاح على المقاطعات، وقد سببت توجهات الانغلاق تداعيات على كيبيك. لذلك، لا يبدو أن هنالك رغبة لدى حكومة المحافظين في إقامة فيدرالية حقيقية من الانفتاح والتعاون. ينظر للتفاصيل:

(Juliàn Castrorea and Frédéric Boily.) Julian's Conservator (Québec: Presses de l'Université Laval, 2014). Frédéric Boily and Castro-Réa

(50) عبد المنعم أحمد أبو طبيخ ، توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية/دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق والعلوم السياسية بالأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمرك ، وهو جزء من متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام تحت إشراف الدكتور مازن ليلو رادي ، 200 ، ص.18.

2. اتحاد يتم إنشاؤه بواسطة تعاقد مشترك يشبه تلك التي تم تصنيفها آنفا، وتلجأ إليه دول وحدوية متعددة الأعراق من أجل الحفاظ على وحدة البلاد كدولة ديمقراطية من خلال نقل السلطة من المركز إلى الأقاليم، كما في إسبانيا (1978)، بلجيكا. (1993)

3. التجمع معا، بخلاف الأول والثاني، الاتحاد الفيدرالي الذي تم إنشاؤه بطريقة التجمع مع، ينظر إليه على أنه غير ديمقراطي، حيث تجبر الأمم على تكوين إتحاد، أهم ما يميزه تركيز سلطة الدولة في المركز. لا تزال شيوعية الاتحاد السوفييتي مثالا جيدة على التجمع معا من أجل الفيدرالية قبل انهيارها في عام 1991 .(51)

1.3.1: الانضمام

ويطلق عليها بالفرنسية (Federalism par aggregation ou association)، أي (الفيدرالية بالتجمع أو الانضمام)، وبموجب هذه الطريقة تتفق عدة دول مستقلة بالانضمام إلى بعضها البعض وتصدر دستورة واحدة يحكمهما، تنشأ بموجبه دولة جديدة في المجتمع الدولي بدلا من الدول المنظمة، كل دولة تنضم إلى الاتحاد تتخلى عن بعض صلاحياتها الداخلية وسيادتها الخارجية (52). وتعد هذه الطريقة الأكثر شيوعا في تكوين ونشأة الدول الفيدرالية ويطلق عليها أيضا (الاتحاد التظافري). يقول إيلودي فايبر: «قد تصبح أي دولة فيدرالية أو إقليمية بطريقتين، إما أن يجتمع عدد من الوحدات المستقلة لتشكيل دولة اتحادية أو إذا قررت دولة مركزية منح بعض السلطات للمناطق المكونة لها.

أما بالنسبة للفيدرالية عن طريق الاندماج ، "حيث يتم الجمع بين عدة دول مستقلة بالاتفاق فيما بينها" بموجب الدستور الفدرالي المتكون من كل الولايات ، وهي "الطريقة السائدة التي تأسست بها "الولايات المتحدة الأمريكية" و"الاتحاد السوفيتي السابق" و"كندا" و"أستراليا" و"الإمارات العربية المتحدة" و"جنوب أفريقيا" وغيرها(53).

هناك أشياء "عديدة" و "متنوعة" تدفع الولايات لتشكيل دولة اتحادية. يمكن أن تنجم الطلب في "الاتحاد" عن التوحيد "اللغوي" أو "الديني" أو "الأخلاقي" لتلك البلدان أو الحاجة إلى "الاتحاد" و "القوة" للتعامل مع "التهديد الخارجي".

---

(51) Alfred C. Stepan, Federalism and Democracy: Beyond the American Model, Journal of Democracy, Johns Hopkins University Press, Volume 10, Number 4, October 1999, pp. 25-27.

(52) محمد الهما وندي، الفيدرالية والديمقراطية للعراق، اربيل: دار ئاراس للطباعة والنشر، 2000، ص 186.

(53) زهدي ياكان ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار ياكان للنشر ، بيروت ، 1982 ، الصفحة 129.

و"كبح جماح طموحات" من يطمح إليها، إضافة إلى زيادة "قوة الاتحاد" و"تنسيق المصالح" ونطاق النفوذ.[54].

والأمر يكون "طبيعيا" أن تكون هذه العوامل مختافة بين دول "اتحادية" وأخرى اعتمادًا على الظروف المختلفة في داخل الدولة في تكوينها من "سياسية" و"اجتماعية" و"اقتصادية" وغيرها، بغض النظر عن الدوافع ، فإن تأثيره هو إثارة الرغبة في الاتحاد بين الدول في وحدة واحدة حتى لا تعرقل سيادتها ، إلا بالقدر اللازم لأغراض الاتحاد..

هاتان الطريقتان يسميها ستين روكان وديريك أوروين بالفيدرالية العضوية والميكانيكية[55]، ولكن تعرف الطريقتان أيضا باسم التجميع أو التفصيل الفيدرالي على التوالي وذلك من خلال التجميع، حيث الدول التي ترغب في تشكيل اتحاد، تتفق طواعية على الاتفاق بالإجماع على المعاهدة التي تحدد رسميا الفيدرالية، بعد التخلي عن جزء من سيادتها لحكومة المركز . فقد بقي تجمع ممثلي 13 مستعمرة بريطانية سابقة في فيلادلفيا، وبنسلفانيا، لصياغة دستــــور الولايات المتحدة الأميركية عام 1787 والتصديق عليه.مثالا تقليدية على تجميع الاتحاد. إذ يعد الاتحاد الفدرالي مصنفة بين البلدان التي تمارس نظام الحكومة الموحدة، ويحدث ذلك عندما تقوم دولة موحدة بتسليم جزء من الصلاحيات من المركز إلى الوحدات المكونة. وفي أكثر الأحيان، يكون قرار القيام بذلك مستندا إلى التهديد بالانفصال من قبل الحركات الانفصالية وإثارة جماعات الأقليات. بالنسبة إلى (الفريد ستيبان)، فإن الطرق التي ظهرت بها الفيدراليات لا تتعدى اثنتان، أو ثلاثة من حيث العدد، فهي تتلاقى معا، أو تأتي معا أو تجتمع معا من أجل التمثيل لدى مقارنة المعنى والطريقة نفسيهما[56].

وفي العادة تلجأ الدول إلى هذا الاتحاد نتيجة التقارب الموجود بين شعوبها من عدة نواحي وهي الحضارية والتاريخية والثقافية، أو عندما تشعر هذه الدول أنها بحاجة إلى بعضها الآخر للدفاع وصد العدوان الذي يأتي من الخارج، والحيلولة دون أن يبلغ الحد ومبتغاه منهم[57]، وبهذه الطريقة نشأت الولايات المتحدة الأميركية عام 1787 بعدما كان هناك اتحاد استقلالي بين ولاياتها الثلاثة عشر منذ عام 1776 التوحد جهودهم من

---

(54) محمود حلمى، المبادئ الدستورية العامة، الطبعة الثانية، القاهرة: دار الفكر العربي، 1966، ص 148.

55)

Urwin, "Introduction: The Center and [1]-Stein Rokkan & Derek Peripheries in Western Europe," in S. Rokkan & D.W. Urwin, eds (Eds). The Politics of Territorial Identity: European Regionalism Studies, London: Sage Publications, 1982, p. 13.

theoretical perspectives,op.cit,p.5. :the Federalism as apolitical ideology and system of government(56)

(57) "إبراهيم عبد العزيز شيحا" و"محمد رفعت عبد الوهاب"، القانون "الدستوري" و"النظم السياسية"، دار الفتح، الإسكندرية،2001، ص 62.

أجل الاستقلال عن بريطانيا، مثال آخر هو التي تم إنشاؤه بهذه الطريقة الاتحاد السويسري والألماني والأسترالي والكندي والجنوب الأفريقي[58].

2.3.1: تفكك الدولة

يصف بعض المؤلفين "طريقة ثانية" لإنشاء دولة فيدرالية ، وهي تفكك" الدولة" الموحدة" أو تقسيم "الدولة "المتحدة"، وبموجبها تتحول دولة موحدة بسيطة إلى النظام الفيدرالي بتخويل محافظاتها أو وحداتها المحلية قدرة من الاستقلال الداخلي لتصبح ولايات صغيرة في إطار الدولة ألام. وبهذه الطريقة قام النظام الفيدرالي في البرازيل، والأرجنتين، والمكسيك، وبلجيكا بموجب دستورها لعام 1993[59].

وعلى الرغم من تشكيل الاتحاد وفقا لهذه الطريقة ، فإن هذه الدول المتفككة والمنتسبة تظهر الرغبة في الحفاظ على علاقة متميزة بينها بحيث يؤدي ذلك إلى تشكيل اتحاد تتمتع فيه الولايات باستقلال نسبي لا تتمتع به في ظل الدولة الموحدة..

ويصف البعض رغبة هذه الدويلات في الاستقلال الذاتي بأنه شكل من أشكال الانفصال[60]، إلا أنه يتم توحيد هذه الكيانات بناء على الدستور الجديد الذي يتفق عليه الأعضاء لتتشكل بموجبه الدولة الفيدرالية[61].

3.3.1: التفكك والدمج

وهذه الطريقة يُطلق عليها الطريقة المختلطة فهي تجمع بين التفكك والدمج لتكون مزيجاً منهما، وتعدّ كندا والهند مثالين رئيسيين على هذه الطريقة.

كما يمكن أن تنفض الدولة الفيدرالية بأحد أسلوبين يقابلان الأسلوبين اللذين نشأت بهما الدولة الفيدرالية وهما: إما انفصال الولايات إلى دول مستقلة كما حدث في تشيكوسلوفاكيا التي تحولت إلى دولتين بسيطتين هما جمهورية التشيك وسلوفاكيا، أو بتحّول الدولة الفيدرالية إلى دولةٍ موحدةٍ بسيطةٍ تصبح فيها الولايات مجرد وحدات إدارية بعد أن كانت وحدات سياسية متميزة كما كان الشأن بالنسبة لألمانيا مابين عام 1934 وعام 1949[62].

---

(58) "ماجد راغب الحلو"، النظم "السياسية" و"القانون الدستوري"،: دار النهضة العربية، 2005، "القاهرة" ، ص 21.

(59) زهدي يكن، المصدر السابق، ص 29.

(60)أبو خزام إبراهيم ، الوسيط في "القانون الدستوري" ، الطبعة الأولى ، "دار الكتاب الموحد الجديد" ، بيروت ، 2002 ، ص 241.

(61) محمد الهماوندي، المصدر السابق، ص 185.

(62) عقيل محمد عبد وسليم نعيم خضير، عقيل محمد عبد وسليم نعيم محمد، رؤية تحليلية لتوزيع "الصلاحيات" بين الحكومة "المركزية" و"الأقاليم" الفدرالية في الدستور العراقي الدائم، مجلة العلوم الاقتصادية، جامعة البصرة، العام السادسة، العدد 23 ، كانون الثاني 20 ، ص 1.

4.1: خصائص الفدرالية

على الرغم من وجود إختلافات متعددة في النظم الفيدرالية وعدم وجود أسلوب موحد أو طريقة ثابثة لتبني هذا النظام، إلا أن هناك خصائص مشتركة لهذا النظام تميزه عن الأنواع الأخرى من الحكومات.

1.4.1: الدستور الفدرالي

تقوم الأنظمة الإتحادية الفيدرالية على أساس وضع دستور مركزي، لذا تسمى هذه الأنظمة بالأنظمة الإتحادية الدستورية، وذلك لأن الدستور الإتحادي يمثل حجر الزاوية والأساس القانوني الذي يقوم عليه النظام الإتحادي، و تتم بموجب هذا الدستور عملية "تقسيم "الصلاحيات" بين مؤسسات الدولة المركزية التي تمثل حكومة الإتحاد المركزية، وبين المؤسسات المحلية على صعيد الوحدات المكونة، و بالشكل الذي يحدده الدستور[63].

الأمر الذي يتطلب أن يكون هذا التقسيم "دقيقاً" و"غير متغير" ولا يخضع للاختلافات والغموض في الممارسة وأثناء ممارسة الحكومات للسلطة، ومن الضروري أن يكون هذا الدستور مكتوبة، وفي هذا الشأن يقول الفقيه وبير طلما أن نصوص هذا الإتفاق من الأهمية بمكان فمن الواجب أن يعهد به إلى الكتابة[64].

ويتمتع الدستور الإتحادي بالسمو على دساتير الولايات الأعضاء فإذا ما وقع تعارض بين الدستور الإتحادي ودساتير الولايات الأعضاء كانت الأولوية في التطبيق للدستور الإتحادي، وعادة ما يكون الدستور الفيدرالي دستورا جامدا يتطلب تعديله موافقة أغلبية الولايات أو الأقاليم الأعضاء في الإتحاد.

إذ أن عدم الجمود يؤدي إلى الإنتقاص من كيان الإتحاد لذلك وجب أن يكون هذا الدستور على درجة من الثبات والإستقرار ويتحقق ذلك بعدم إقتصار سلطة تعديله بصورة منفردة ومستقلة على حكومة الإتحاد أو على حكومات الولايات الأعضاء[65].

2.4.1: ثنائية السلطة التشريعية

الهيئة التشريعية الفيدرالية مكونة من عدة الأنظمة الفيدرالية ، كقاعدة عامة ، من "مجلسين" ، أولهما مجلس "الشعب" أو كما يطلق عليه في بعض البلدان ، برلمان يمثل الشعب في مجموعة ويمثل المجلس الثاني الولايات والأقاليم بوصفها وحدات سياسية متميزة ويسمى مجلس الولايات[66].

---

(63) طه حميد حسين العنبكي ، المصدر السابق، ص 29

(64) محمد يحيى القليلي ، جامعة الدول العربية ، معهد البحوث والدراسات العربية ، إدارة الدراسات السياسية ، القاهرة ، 2016 ، ص.42

(65) قوق، علي، إدارة الإقليم والخبرات العربية/قضية ماليزيا ، رسالة ماجستير ، جامعة كاسدي مرباح في ورغلا ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية ، الصفحة 34.

(66) أزهار هاشم أحمد، المصدر السابق، ص 47

وتمثل فيه الولايات في الغالب على أساس المساواة ويحدد الدستور الفيدرالي كيفية إنتخاب أو إختيار النواب فيها، وتحديد صلاحياتها وإختصاصاتها، والهدف الرئيسي من هذه الخاصية هو إصدار القوانين والتشريعات بشكل توافقي، وأن لا تكون القوانين الصادرة عليه لصالح فئة معينة على حساب حقوق فئة أخرى، وهي إحدى الضمانات التي تؤمن فعالية النظام الفيدرالي[67].

3.4.1: وجود محكمة دستورية

لدى الحكومة الاتحادية في الولاية هيئة قضائية تعرف باسم المحكمة الدستورية ، تنشأ بموجب الدستور الفيدرالي ويكون مقرها بعاصمة الإتحاد، وهي محكمة تتمتع أحكامها بقوة ملزمة لكافة جهات الدولة[68].

قد يتكون القضاء الفدرالي من محكمة واحدة ، يشار إليها أحيانًا بالمحكمة العليا تمامًا كما هو الحال الجمهورية الامريكية أو المحكمة الإتحادية كما هو الحال في سويسرا، وقد تضم السلطة القضائية الإتحادية عدة محاكم إلى جانب المحكمة العليا أو المحكمة الإتحادية ويتولى الدستور الإتحادي تنظيم هذه السلطة وتحديد إختصاصات محاكمها[69].

ومهمة المحكمة الدستورية العليا تصب في اتجاهين[70]:

1. تسوية منازعات الاختصاصات والاختصاصات التي قد تنشأ بين هيئات اتحادية والحكومات الذاتية الإقليمية.
2. الإشراف على دستورية القوانين المركزية و القوانين في الولايات للجزم من موافقتها لقوانين الدستور، وتنص الدساتير الاتحادية عادة على قدر من الضمانات التي تكفل استقلال قضاة هذه السلطة ونزاهتهم.

---

(67) معين يحي يحي القيلي، المصدر السابق، ص44.

(68) علي قوق، المصدر السابق، ص 36.

(69) أزهار هاشم أحمد، المصدر السابق، ص 49.

(70) علي قوق، المصدر السابق، ص 37.

الفصل الثاني

أساليب توزيع الاختصاصات في النظام الفيدرالي

يتكفل الدستور المركزي بتقسيم المهامات بين السلطات المركزية وسلطـات الولايات ويتأثر في ذلك بطرق نشأة الإتحاد، وبمدى رغبة أعضائه وواضعي الدستور في تقوية سلطاته أو في صيانة استقلال الولايات.

ولما كانت حكومة الاتحاد تنفرد بممارسة مظاهر السيادة الخارجية، فأن البحث في مشكلة توزيع الاختصاص إنما يتعلق بدراسة كيفية توزيع مظاهر السيادة الداخلية. وتتبع الدساتير في ذلك طرقاً ثلاث وهي أن يحدد الدستور الاتحادي فقط اختصاصات الدولة الاتحادية والأقاليم ويؤخذ على هذه الطريقة إن تحديد المسائل التي تدخل ضمن اختصاص دولة الاتحاد و تلك التي تكون ضمن اختصاص الاقاليم لا يمكن ان يكون شاملا لجميع المسائل مهما كان الدستور مفصلا. ناهيك عما يمكن ان يستجد من مسائل مع تطور الحياة وتغير الظروف دون ان يكون الدستور قد حددها سلفا. الأمر الذي يصعب معه تحديد الجهة المختصة أهي السلطة الاتحادية أم سلطة الاقليم . ويحدد الدستور "الاتحادي" "اختصاصات الاقاليم" "حصريا" بدلا من " ، ويتكفل ما عداها لدولة الاتحاد، فيكون اختصاص الاتحاد اختصاصا عاما يشمل كل ما لم يرد به نص، وكل ما يجد في المستقبل من أمور لا تدخل في المسائل المحددة حصرا للولاية. وهذه الطريقة من شأنها توسيع اختصاص الاتحاد وتقويته.ومن أمثلة الدساتير التي اتبعت هذه الطريقة دستور الهند لعام 1949 ودستور فنزويلا لعام 1953.وأخيرا يحدد الدستور المركزي على حصريا لا المثال الاختصاصات التي تثبت لسلطات الدولة المركزية، ويترك ما عداها لاختصاص الاقاليم وفي هذه الحالة يكون للدولة الاتحادية اختصاص محدد أو استثنائي، مهما كان واسعا، ويصبح للولايات الاختصاص العام في كل ما لم ينص عليه.وعلى ذلك يثبت لسلطات الولايات الاختصاص في كل الأمور والمسائل التي لم ير بها النص عليها في الدستور من ناحية، وما يستجد من وظائف في المستقبل من ناحية أخرى، وهذه الطريقة تعكس حرص الولايات على استقلالها، وهو ما يفسر شيوع هذه الطريقة لأن معظم الاتحادات المركزية نشأت عن طريق انضمام دول كانت مستقلة،

فكانت لذلك حريصة على الاحتفاظ بأكبر قدر من استقلالها الداخلي.ومن أمثلة الدساتير التي اتبعت هذه الطريقة، الدستور الأمريكي لعام 1787 والدستور السويسري لعام 1874، وكذلك الدستور السويسري لعام 1998[(71)].

هذه هي الطرق الرئيسية لتوزيع المهمام عموما بين دول الاتحاد الولايات. وإلى جانب ذلك قد ينص الدساتير الاتحادية على اختصاص مشترك في بعض المسائل، كالنص مثلا على اختصاصات الجهات الاتحادية وضع مبادئ عامة ومبادئ أساسية حول هذه القضايا ، ويترك للولايات تنظيم كل التفاصيل وإجراءات التنفيذ وفقًا لظروفها الخاصة. كما تنص الدساتير الاتحادية على اختصاص اختياري يكون للولايات الحق في ممارسته إذا لم تمارسه السلطات الاتحادية، وقد يكون الاشتراك في الاختصاص راجعا إلى ما يفرض الدستور على إحدى السلطات الاتحادية الموافقة على قرارات الولايات بشأن مسائل معينة ، إنه مثل فرض ضرائب غير مباشرة والتوصل إلى اتفاق مع العالم الخارجي.

1.2: ماهية توزيع الاختصاصات

سنتناول في هذا البند مفهوم توزيع الاختصاصات والسلطات والاختصاصات في الدستور الفدرالي وأهمية توزيع الاختصاصات في النظام الفدرالي

1.1.2: مفهوم توزيع الاختصاصات

تاريخيًا ، أثناء "صياغة دستور"الدولة الفيدرالية" ثبت أن قضية تقسيم السلطات أثارت جدلًا واسعًا بين مؤيدي تقوية الحكومة الاتحادية وأنصار تقوية الحكم الذاتي المحلي" بين الحكومة "الاتحادية" و"مكونات الاقاليم" من اهم القضايا ذات صلة بتكوين دولة "اتحادية" بالاخص من حيث تعين "اختصاصات" الاقاليم لانه بدون تقسيم المهامات لايمكن وجود نظام اتحاد).

يعد تقسيم "الاختصاصات" من "القضايا الأساسية" والحساسة في النظام القانوني للدولة الفيدرالية، حيث أنه يؤثر على طبيعة "العلاقات القانونية" و"السياسية" بين "الحكومة الفيدرالية" و"حكومات الأقاليم" "المكونة للاتحاد" ، وتحديد "مقدار القضايا" التي تقع ضمن اختصاص أي من الطرفين "من حيث الكمية والنوعية". ، وأسلوب تقسيم أهميتها وجوانب توزيعها يكتنفها الصعوبات والتداخل [(72)].

---

(71) علي قوق، المصدر السابق، ص 39.

(72) د. محمد هموندي ، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية ، مؤسسة موكرياني كردستان ، أربيل ، 2001 ، ص 207 ،

تتعامل الدول "الفيدرالية" مع توزيع السلطات "الدستورية" بشكل مختلف ، فقد تبنت الدول "المعقدة" المختلفة أساليب معينة في تخصيص هذه المهام "الدستورية" ،وبعد أن "تحول الدستور" العراقي من دولة "بسيطة" إلى دولة "معقدة" ، أصبح له أحد هذه الأساليب ، و تم إنشاء آلية وتستحق المناقشة [73].

ويقول البعض إن ما يميز "النظام الاتحادي" عن الوحدة السياسية "البسيطة" هو وجود تقسيم للسلطات داخل "النظام الاتحادي". وبالتالي فإن الأكثر أهمية بالنسبة للدساتير "الفيدرالية" هو انقسام السلطات لكل من "الحكومة الفيدرالية" و "الحكم الذاتي" الإقليمي. [74].

أما بالنسبة للدول التي تكونت بسبب تفكك دولة بسيطة إلى "دويلات صغيرة" ، فإن الدستور يهدف إلى وهب سلطات الاتحاد الفدرالي "الجزء الأكبر" من الصلاحيات ويحد بشكل كبير من صلاحيات السلطات المحلية.

2.1.2: السلطات والاختصاصات في الدستور الفدرالي

السمة الأساسية للأنظمة الفيدرالية هي أنها توزع السلطات والمسؤوليات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية المنظمة داخل اتحاد ، بغض النظر عن الاسم الذي تتبناه هذه الحكومات ، ومن النقاط المهمة التي يجب ملاحظتها في هذا الصدد:

اولا: عندما تم تشكيل اتحاد من مجموعة من عدة كيانات كانت موجودة سابقًا في" الاتحاد" وتنازلت عن بعض "سيادتها" لتأسيسه ، فإنه غالبًا ما يركز على تحديد مجموعة مقيدة من السلطات "الفيدرالية" "الحصرية" و"المشتركة" - مجتمعة - مع الاحتفاظ "بالصلاحيات المتبقية" التي لا تقتصر عادة على الوحـدات والمؤسسات ، مثلا على ذلك ، الولايات "المتحدة" وسويسرا وأستراليا والنمسا وألمانيا.

ثانيا: عندما تم إنشاء اتحاد نتيجة تحول "دولة مركزية" إلى "دولة فيدرالية" من قبل حكومة مركزية فوضت سلطاتها إلى وحدات محلية ، كانت سلطات الوحدات الإقليمية محدودة في كثير من الأحيان وظلت السلطة المتبقية في أيدي "الحكومة الفيدرالية"، مثلا في بلجيكا، وإسبانيا ، وكذلك كندا والهند وماليزيا تم فيها تعيين "السلطات" الفيدرالية الحصرية، والسلطات الإقليمية الحصرية ، والسلطات "المشتركة" ، ويتم وهب السلطات

---

(73) طالب، محمد جبار، المهام الدستورية للمحافظات غير المنظمة في منطقة ما في الدستور العراقي لعام 2005 ، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية ، 2008 ، الصفحة 3.

(74) الطماوي، سلمان محمد، التنمية السياسية للجمعية العربية، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، القاهرة، 1966، ص 355.

المتبقية في كندا والهند - على سبيل المثال - للحكومة الفيدرالية، والسؤال الذي قد يطرحه البعض هو ماذا نقصد بالصلاحيات الخالصة او المحصورة وماذا نقصد بالصلاحيات المشتركة والدائمية ؟

تُفهم الاختصاصات "الحصرية" على أنها تلك الصلاحيات التي يجب ممارستها ضمن اختصاص جهاز محدد في "الدستور الاتحادي" ، بحيث يشكل أي تدخل من قبل أي طرف ، باستثناء "الكيان المحدد" في الدستور ، انتهاكًا للنص الدستوري ، الأمر الذي يتطلب القضاء على وقفها ، وتحديد صلاحيات "حصرية" في الدستور مفيد لأنه يعزز استقلالية الجهاز. يؤكد الخبراء أنه بغض النظر عن مدى دقة محاولتنا تحديد السلطات الحصرية ، فإن التداخل السيادي بين المستويات الحكومية المختلفة ينشأ حتمًا ، وهو ما ينعكس في تجارب كندا وسويسرا، ففي التجربة الكندية نجد ان الحكومة الفدرالية هي المسؤولة عن الشؤون الخارجية، والامن،والسياسات الاقتصادية الشاملة،والهجرة والمواطنية، لكن ذلك لايمنع الاقاليم من التعاون مع الحكومة الاتحادية ليكون لها رأيا مهما في هذه الميادين، اما حكومات الاقاليم فهي المسؤولة عن حقول التربية، والرعاية الصحية، والانعاش والتنمية الاقتصادية، وتنظيم الصناعة الا ان ذلك لايمنع الحكومة الاتحادية من المشاركة في هكذا حقول عبر التنازل عن بعض الصلاحيات لحكومات الاقاليم من خلال برنامجها من اجل المساواة بين الاقاليم الذي هدفه ضمان قدرة الاقاليم الاكثر فقرا على الايفاء بمسؤولياتها بدون الاثقال عليها بالضرائب كما تعد المانيا "الاتحادية" دولة فدرالية المكونة من حكومة فدرالية و16 مقاطعة[75]، ويتميز نظامها السياسي بأخذه بمبدأ الفصل التام للمسؤوليات بين الاتحاد الفدرالي والمقاطعات المكونة للاتحاد، فيعتبر كل مستوى حكومي مسؤولا بالنسبة للقرارات الخاصة التي يتخذها، حتى حين يفوض قانون فدرالي السلطة الى برلمانات المقاطعات، لكن الدستور الالماني حدد الصلاحيات "الحصرية" المتعلقة بالسلطة الفدرالية في: الشؤون الخارجية، الدفاع، المواطنية، تحركات السلع والاشخاص، الاتصالات، والضرائب الفدرالية. فالدستور الالماني مثالا على ذلك تحديد الصلاحيات المشتركة بالسلطات المتعلقةبالشؤون الاقتصاديةوالاجتماعية بما في ذلك خدمة الإصلاح الاقتصادي، والضمان الاجتماعي، وقانون العمل، والتنظيم الاقتصادي، والزراعة، وحماية البيئة، وتحدث عن نوع ثالث من السلطات هي تلك المتضمنة وضع قوانين اطر العمل من قبل الحكومة الاتحادية تاركة امر تفسيرها للمقاطعات وهذه القوانين تشمل حقول واسعة مثل: التعليم العالي،

(75) رونالد واتس، الانظمة الفيدرالية ،منتدى الاتحادات الفيدرالية،شبكة دولية "للفيدرالية" ،ترجمة "غالي برهوم" و"مها بسطامي" ومهاتكلا" ,2006, ص47.

الصحافة وصناعة الافلام، اصلاح الاراضي، التخطيط الاقليمي، واشترطت المحكمة الدستورية الفدرالية امهال المقاطعات وقتا طويلا عند تطبيقها لقوانين اطر العمل[76].

3.1.2: أهمية توزيع الاختصاصات في النظام الاتحادي

ويتناول الدستور توزيع السلطات 'التشريعية' و 'التنفيذية' و 'القضائية' على مستويات الحكومة. وقد اعتمد الدستور في العديد من مواده وهو في وضع فريد بين دول العالم "الاتحادية" من حيث زيادة "مجال الاختصاص المتأصل" الذي يشمل "القانون الإقليمي" جميع مجالات الاختصاص المتأصل فيه..

يعد تقسيم "الاختصاصات" أحد أهم خصائص "الدولة الفيدرالية" لأنه لا يمكن القول بوجود "دولة فيدرالية" إذا قام أحد الأطراف بتوجيه جميع التخصصات من تلقاء نفسه. تمارس السلطات المحلية لهذه الوحدات صلاحياتها، يهدف "النظام الفيدرالي" إلى تلبية رغبة الوحدات المكونة للولاية في الشعور بوجودها والحفاظ على "خصائصها" الخاصة، و تحقيق ذلك الشيءصعب المنال إلا اذا كان هناك مجال تباشر فيه "المؤسسات المحلية" لهذه "الوحدات صلاحياتها"[77].

تتزايد اهمية الفيدرالية في العالم يوماً بعد يوم كأنموذج صالح لنظام الحكم حيث تبلغ عدد الدول الفيدرالية في العالم (28دولة) يقيم فيها 40%من سكان العالم.والعراق يعد من احدث الدول الفيدرالية في العالم بعد التحول الديمقراطي الذي حصل فيه وتبنى دستور العراق لعام2005للفيدرالية واللامركزية.

وتجدر الإشارة إلى الموضوع المهم المتعلق بتقسيم "الاختصاصات" بين السلطات ، أي "الرقابة" و"الموازنة" ، أن الرقابة والتوازن "عنصران" ذات اهمية للتفرقة بين "السلطات". هذا هو المبدأ العام "لاستقرار" أي بلد "ديمقراطي". التي ترى أن السلطة "التشريعية" و"التنفيذية" و"القضائية" تلعب دورًا "متبادلاً" و"متوازيًا" ، ووفقًا لهذه الفلسفة ، فإن مهام السلطة "التشريعية" هي: ليس بعيدًا أن تكون في صياغة "القانون" ، ومهمة السلطة "التنفيذية" هي التنفيذ على "أرض الواقع" بإصدار قوانين وأنظمة وتعليمات لتسهيل تنفيذ هذه الأحكام ، بينما يراقب "القضاء" مدى "التزامها الدستوري" و"يفسرها" ويقيمها في القضايا المتنازع عليها [78].

---

(76) خالد عليوي "العرداوي" ،توزيع "الاختصاصات" و"المسؤوليات" في النظم الفدرالية والواقع "الدستوري" العراقي، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني: http://www.siironline.org/alabwab/maqalat&mohaderat(12)/1084.htmتاريخ الزيارة: 2020/11/14

(77) اسماعيل علوان التميمي ،توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية/ اساليب نشاة النظام الفيدرالي ومظاهر توزيع الاختصاصات في الدولة العراقية ،2016،ص23.

(78) د. احمد عبيس الفتلاوي –النظام الفيدرالي وتوزيع السلطات طبقا لدستور العراق ,مجلة جامعة الكوفة ,2007,ص3.

ويقع على عاتق الدستور الاتحادي تحقيق توازن دقيق بين رغبة الوحدات المكونة للاتحاد التي لاتصل الى حد الاندماج, وبين حرصها على بعض المظاهر التي تجسد استقلالها الذاتي ,خاصة في مجال ادارة شؤونها الداخلية.ومن هنا تتأتى اهمية تحديد اختصاصات وسلطات الوحدات المكونة للاتحاد , وإقامة "توازن" بينهما.

مثل قوانين التي استخدمت ل"ادارة الدولة" العراقية في الفترة الانتقالية لعام "2004" نقطة تحول في سياق التطور الدستوري والسياسي في العراق ,حيث لذلك تغير هيئة "الدولة العراقية" من مجرد "وحدة بسيطة" الى مجمعة و"اتحادية" و بالتالي التحول في الابتعاد عن اسلوب المركزية الادارية وتبني المركزية السياسية واللامركزية الادارية الاقليمية[79]ما يميز "النظام الفيدرالي" عن وحدة سياسية "بسيطة" هو "فصل للسلطات" داخل "النظام الفيدرالي" وذلك فإن اهم ماتعني به الدساتير الفدرالية هو تقسيم الصلاحيات لكل من الحكومة الاتحادية وحكومة الاقاليم[80]أما بالنسبة "للدول" التي نشأت بسبب "تفكك" دولة "بسيطة" إلى دويلات "صغيرة" ، فإن الدساتير يهدف إلى "منح" صلاحيات "الاتحاد المركزي" ويقيد بشدة صلاحيات "السلطات المحلية" [81]ان الامر المهم الذي يجب ان ينظر اليه عند البحث في توزيع السلطات هو ليس في توزيعه فقط بل القناعة بان تلك السلطات الممنوحة وعلى مستويين اتحادي واقليمي قادرة على تلبية الاحتياجات المتزايدة للمواطنين وانها كفؤة بنفس الوقت[82].

ان الدستور الاتحادي هو الذي يحدد الاختصاصات تتولاها السلطات فدرالية والسلطة التي تمارسها الدويلات الاتحادية ومن ناحية اخرى تؤثر طريقة تكوين او تشكيل الدولة فدرالية على هيئة توزيع السلطات ونوعيتها،فكلما كانت الدولة الاتحادية بالاصل عدة من الدول او مكونات غير متماثلة ، نرى ان دستورها يمنح للاخيرة سلطات غير محدودة بينما تكون سلطات الحكومة الاتحادية مسمات حصرا ومحدودة، اما أذا كانت الدولة اصلا دولة بسيطة وفيها درجة من الوحدة تغلب التنوع فأن الامر هو العكس[83].

تتعامل الدول الفيدرالية مع قضية تبويب "السلطة الدستورية" بشكل مختلف ، حيث قامت الدول على اختلاف مستوياتها بتوزيع هذه المهام "الدستورية" إلى حد ما ، فدستور "العراق" بعد الانتقال من دولة "بسيطة" إلى دولة "مركبة" يقوم على أساس دولة "واحدة" قد ركن الى احدى هذه الطرق ووضع اليات خاصة "تستحق

---

(79) أ.د. علي هادي حميد الشكراوي ,النظم السياسية.الشكل الاتحادي للدولة ,كلية القانون, جامعة بابل,2016 , منشور على الموقع الالكتروني، www.uobabylon.edu.iq .

(80) د. سليمان محمد "الطماوي", التطور "السياسي" للمجتمع "العربي", دار "الفكر العربي", ط1,"القاهرة",1966, ص355.

(81) د.ابراهيم عبد العزيز الشما, د.رفعت عبد الوهاب ,النظم السياسية والقانون الدستوري ,دار الفتح , اسكندرية,2001, ص96.

(82) د. احمد عبيس الفتلاوي, النظام الفيدرالي , النظام الفيدرالي وتوزيع السلطات طبقا للدستور العراقي ,مجلة كلية الفقه ,جامعة الكوفة,2007 , ص4.

(83) د.ثروت بدوي، النظم "السياسية"، دار "النهضة العربية" ,"القاهرة" ,1999 , ص75.

الدراسة" عليها[84] توجد علاقة "واضحة" بين السلطات "التشريعية" و"التنفيذية" وأن كانت مختلفة من دولة "اتحادية" الى أخرى، مثالا على ذلك ، في جمهورية امريكا و"كندا" ، تسعى السلطة "التنفيذية" في الحكومة "الفيدرالية" إلى "تنفيذ القوانين" التي تصدرها الهيئة "التشريعية" على المستويين "الحكومي" و"الفيدرالي" [85].

2.2: الاساليب الشائعة في توزيع الاختصاصات

عملية تقسيم "الصلاحيات" بين "السلطات الفيدرالية" وهيئات الاقاليم والطريقة التي تتبعها الدولة في تنظيم هذه العملية التي تعد جوهر النظام الفيدرالي تقوم على الاعتبارات السياسية والعملية الخاصة بكل دولة ولا يقتصر على الاعتبارات القانونية وحدها وفي مقدمة هذه الاعتبارات طريقة نشأة الدولة الفيدرالية، أو بعبارة أخرى فان الدولة الفيدرالية التي قامت عن طريق اندماج مجموعة دول "مستقلة" مع بعضها فإنها تسعى لتضييق صلاحيات "السلطات الفيدرالية" لان الاقاليم ترغب في الاحتفاظ بأكبر قدر من الاستقلال وتحرص على ان يكون الجزء المتنازل عنه من الاختصاصات هو القدر الضروري الذي لا ينال كثيرا من استقلالها وهذا على خلاف الدولة الفيدرالية التي نشأة نتيجة تفكك دولة موحدة اذ إنها تتجه نحو توسيع اختصاصات السلطات الاتحادية، بسبب حبس كل "السلطات" التي في يدها قبل تفككها و"تحويلها" إلى اتحاد فدرالي [86].

1.2.2: تحديد الاختصاصات للحكومة الفدرالية والاقاليم

يتطلب ذلك أن يحدد "الدستور" الاتحادي فقط الأمور التي تقع ضمن تخصيص السلطات المركزية وتلك التي تقع ضمن اختصاص سلطات الولايات المشمولة بالدستور الاتحادي. وينتقد الفقه هذا الأسلوب بسبب التهديدات والصعوبات ، مهما كان الدستور دقيقًا وشاملًا في تحديد نطاق المهام ، فلا بد أن تكون هناك قضايا جديدة لم يتعامل معها المشرع عند تنظيمها ، ثم التساؤل حول السلطة التي تختص "بتنظيمها" ، بغض النظر عما إذا كانت هيئة مركزية أو إقليمية ، والتي قد تكون سببًا للإبلاغ عن "الخلافات" التي قد تؤثر على "وحدة" و"استقرار" الدولة "الفيدرالية" ،علاوة على ذلك ، قد يتعارض تحديد "اختصاصات" كل من الطرفين مع "المصلحة العامة" للدولة في حالة ظهورها وتغير الظروف ، حيث ان بعض القضايا تصبح "المحددة" ضمن اختصاص الأقاليم مسائل ذات أهمية "وطنية" "مشتركة" يجب أن تعالجها "السلطات" الاتحادية [87].

---

(84) محمد عبدالجبار "طالب" ,كلية القانون , جامعة القادسية ,الاختصاصات "الدستورية" للمحافظات "غير المنتظمة" باقليم، مجلة القادسية للقانون والعلوم "السياسية" ,2008 , ص3.

(85) رونالد واتس , الفيدرالية والمجتمعات متعددة الثقافة , منتدى الاتحادات الفيدرالية , اوناوا , 1995 , ص 96-110.

(86) د. يوسف محمد عبيدان، مبادىء العلوم السياسية، ط 1، قطر، 1996، ص126.

(87) د."محمد عمر مولود" ،"الفيدرالية" وإمكانية "تطبيقها" فى العراق ،ط2، مؤسسة "موكريانى" للطباعة والنشر، "اربيل"،2003، ص 248.

لمعالجة "النقص" مثل هذه ، منحت عدة الدساتير "الفيدرالية" السلطات "الفيدرالية" الاختصاص لجميع "المسائل" التي لم يتم تحديد نص لها [88]،يتطلب القبول بهذه الطريقة أيضًا إنشاء هيئة "سياسية" أو "قضائية" لتحديد "الاختصاصات" التي لم تذكر في الدستور "الاتحادي" [89]،وتماشياً مع أهميتها ، طالما يتم انتخاب أعضاء "الهيئة السياسية" من ممثلي السلطات الاتحادية والإقليمية.

2.2.2: حصر اختصاصات الحكومة الفدرالية وترك وما تبقى للأقاليم

وفق هذا الأسلوب ، تكون سلطة الإقليم هي الأصل ، وسلطة السلطات الاتحادية استثناء. تتوافق هذه "الطريقة" مع "البيئة التاريخية" التي نشأت فيها "فكرة الدولة" الاتحادية. استقلالية الولايات لها الأسبقية على السلطات الاتحادية [90]بعد أن "رأت" طريقة "نموذجية" لإرضاء رغبة الأقاليم في الاحتفاظ بأقصى درجة من الحكم "الذاتي" ، تبنت معظم الدساتير الفيدرالية [91].

هذا الأسلوب له العديد من المزايا [92]:

1. سهولة تحديد الأقاليم "باحتياجات" سكانها ذات الطابع "المحلي" وسرعة "إشباعها."
2. سرعة إنهاء "الأزمات" داخل الأقاليم ، ويمكن للسلطات "الإقليمية" أن تتصور الأزمة بشكل أفضل وأسرع وأكثر "سهولة".
3. من نتائج تحديد سلطة "الحكومة الفيدرالية" هي تقليل الإنفاق الفيدرالي.
4. تسهيل العبء عن "الحكومة" الاتحادية للتعامل مع شؤون الحكومة "الفيدرالية" ذات الخصائص القومية "المشتركة" ، مثل الشؤون "الخارجية" والدفاع "الوطني" والنقد ، إلخ.

على الرغم بان هذه الطريقة "مهمة" ويمكن أن تضمن "استقلال" الأقاليم ، إلا أنه يمكن الحفاظ على "كيانها السياسي" من خلال هذه الطريقة [93]، و يبدو أن "الدساتير" التي اتبعت هذا "الأسلوب" استخدمت "طريقتين" لتقسيم صلاحيات السلطات الاتحادية:

---

(88) د."محمد الهماوندي" ،مصدر سابق ص186

(89) د.محمد فتوح محمد عثمان، رئيس الدولة في النظام الفيدرالي، الهيئة المصرية للكتاب، من دون مكان الطبع، 1977، ص 21.

(90) د.محمد الهماوندي ،المصدر السابق ،ص184.

(91) د.يوسف محمد عبيدان ، المصدر السابق ،ص 127.

(92) رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق/جامعة صلاح الدين ، أربيل ، 2007 ، الصفحة 19. لقمان عمر حسين ، مبدأ المشاركة في الدولة الاتحادية ، أربيل ، 2007.

(93) عثمان، محمد فتوح رئيس الدولة في النظام "الاتحادي" ، الهيئة المصرية للكتاب ، بدون مكان النشر ، 1977 ، ص 21.

الطريق الأولى: إنه يميل إلى "لامركزية" التطبيق بحيث يقتصر على تحديد "السلطات" الفيدرالية لتلك المتعلقة "بالمصالح المشتركة" للدول الأعضاء. كانت هذه الطريقة مستخدمة على نطاق واسع في العديد من الولايات "الفيدرالية" القديمة عند إنشائها.

الطريق الثاني : يميل إلى أن يتم تطبيقه "مركزيًا" لأنه لا يوجد مجال أو "نشاط للحياة" خارج صلاحيات الحكومة "الفيدرالية" التي تحدد القواعد العامة و"تشرف" على جوانب "النشاطات"، وكذلك في قدرتها على "تفويض" و"إلغاء" أي إجراء تتخذه السلطات الأقاليم. (94)

على الرغم من أن "الدستور" يحدد "صلاحيات" الهيئات "الفيدرالية" حصريا في معظم الولايات لضمان استقلال "الأقاليم" التي ترغب في "الاحتفاظ" بوحداتها "السياسية" ، إلا أننا نعتقد ومع ذلك ، قد يبالغ المشرع الدستوري في تعداد الصلاحيات المتوخاة ، بحيث لا يتبقى سوى اختصاصات محددة إلى هيئة ذات :صلاحيات عامة"، كما لاحظنا أن هذه الدول وسعت بشكل تدريجي من "اختصاص" السلطات الفدرالية على حساب "سلطات الإقليمية"، وبذلك أصبحت للدولة بالفعل له "صلاحيات" عامة، بينما أصبحت "صلاحيات" الإقليمية ضيقة ومحدودة جدا، التطبيق الفعلي لأحكام الدستور الاتحادي يجعل "الولاية القضائية" للسلطات الفيدرالية هي "الاختصاص الشامل" لجميع المواضيع غير المنصوص عليها "صراحة" (95).

ونحيط علما بصحة هذا البيان ونظرا لوجود ما هو "مستقر" في أقاليم الجمهورية الامريكية أن الدستور "الاتحادي" ، رغم تشخيص صلاحيات "السلطات الاتحادية" ، عند منح الدستور الاختصاص للحكومة "الفدرالية"، تمنحها في "نفس الوقت" جميع الوسائل "اللازمة" لممارسة تلك "الاختصاص" ، مع تطبيق مبدأ "الاختصاص الضمني" (96) واشارة الى ذلك بان اهم شي في هذه "الاختصاصات" ليس تعريفها ولا "كيفية" اجرائها ولكن "التفسيرات" التي المعطاة اليها(97) والذي يعلب دورا مهما في "توسيع" صلاحيات السلطات "الفيدرالية" لحساب "سلطات" الاقاليم.

وتعني الولاية "الحصرية" تلك "السلطات" that يجب أن تمارس في إطار ولاية جهاز محدد في "الدستور" الاتحادي. وبعبارة أخرى ، فإن أي تدخل من أي طرف غير الهيئة المحددة في الدستور يشكل انتهاكا لنص الدستور ويلزم السلطة القضائية بالعمل على وقفه. ومن المهم وصف السلطات "الحصرية" في الدستور ،

---

(94) أبو زيد، مصطفى، الدولة و النظريات العامة، ط 5، دار المطبوعات الجامعية، اسكندرية، 1997، ص157.

(95)بدوي، ثروت، "الانظمة" السياسية، دار النهضة العربية ، القاهرة ،1999،ص76.

(96) د. مصطفى أبو زيد فهمي، المصدر السابق، ص 157.

(97) قباني، خالد، مصدر سابق ص 141.

وبما أنه يمكن أن يعزز "استقلال" الذين يمارسونه من جهة ، والمسؤول في حالة انتهاك هذه السلطات من جهة أخرى. وبناء على ذلك ، أكد خبراء القانون الدستوري أنه لا يهم مدى صعوبة "التحقق من الدقة" في تشخيص "الاختصاصات الحصرية" لأنه قد لا يمكن تجنب التدخل "السيادي" بين مستويات السلطات "الحاكمة" ، وهذا ما لاحظناه في معظم التجارب الاتحادية.

بالإضافة الى الطرق الثلاثة التي سبق الإشارة إليها فان هناك طريقة أخرى تأخذ بها بعض الدساتير الفيدرالية حيث لا تكتفي هذه الدساتير بمجرد المقابلة بين اختصاص السلطات الفيدرالية واختصاص الاقاليم بل تنص احيانًا على بعض المسائل المشتركة بينهما وهو ما اخذ به الدستور العراقي لعام 2005.

3.2.2: تحديد اختصاصات الأقاليم واسناد الباقي للحكومة الاتحادية

بمقتضى هذه الكيفية فان اختصاصات السلطات الاتحادية ستكون عامة، أما اختصاصات الاقاليم ستكون محددة، إن هذه الطريقة تتفق مع السياسة المركزية التي قد تنتهجها الدولة الفيدرالية ذلك لان الاقاليم لا تستطيع أن تدخل في اختصاصاتها مسائل جديدة ولاسيما إذا كانت الدولة الفيدرالية نشأت بأسلوب التفكك حيث تعتبرها (اختصاصات الاقاليم) انتزاعا أو نقلا لبعض السلطات او الصلاحية من الحكومة الاتحادية إلى السلطات الجديدة وهي سلطات الاقاليم[98].

وينتقد هذا الأسلوب لتوسيع صلاحيات "السلطات الاتحادية" وجعلها أصلية مع "تضييق" "صلاحيات" الأقاليم المكتوب عليها في "الدستور" و إضفاء صفة الاستثناء عليها وهي وبذلك ، تعطي "الحكومة الفيدرالية" زيادة من "السلطة" و "المركزية" بدلا من الحكومة الإقليمية ، لذلك هناك قلق من أن هذه القوة ستحجم الدولة "الفيدرالية" بالشكل الذي "يحويلها" إلى قطر او سلطة "بسيطة" "موحدة" ، و لذلك تمتنع معظم الدول "الفيدرالية" عن تبنيها [99]. ونذكر من تطبيقاتها الدستور الكندي في عام 1867 والدستور المعدل لعام 1951 و دستور الهند لسنة 1950 ودستور فنزويلا لعام 1953.

ومع العواقب الخطيرة التي قد "تترتب" على مثل هذا التبني ، هناك من يفضل قبوله بحجة أن التنمية الاجتماعية و السياسية ستحول الحاجات "المحلية" إلى مصالح عامة(قومية) لذلك يبدو من المنطقي حصر اختصاصات الأقاليم بحيث يكون الافتراض في مصلحة السلطات الاتحادية [100]، ولعل الغرض من هذه

---

(98) عاطف/ محمود البنا،" الوسيط في"الانظمة السياسية "، دار نشر الجامعات ، القاهرة ، 2000-2001 ، الصفحة 157.

(99) ماوديد، محمد عمر ، "المصدر السابق" ، ص 248 ؛ والمحامي حسن قروالي ، الحلول العملية التطبيقية لمشكلة القوميات والأقليات في إطار القانون الدستوري والدولي ، الطبعة الأولى ، دار الفارابي ، بيروت ، 2004 ، ص 229.

(100) الطبطبائي، عادل الأنظمة الاتحادية في الإمارات العربية ،دراسة مقارنة ،مطبعة القاهرة الجديدة ،القاهرة، 1978، ص 213.

"الطريقة" هو إضعاف الحكومة الإقليمية و"تقوية المركز" الحكومة "الفيدرالية" ، وهو ما قد يرجع إلى "سوء فهم" البعض بأن "زيادة صلاحيات" الأقاليم يضعف "الحكومة الفيدرالية" إلى حد ما يهدد "وحدة الأرض" وتماسكها، ومع ذلك ، فإن مثل هكذا فكرة هو "مجرد اتجاه" بين "معارضي" النظام الاتحادي" من المحتمل رفضه في "الممارسة العملية" ، لأنه إذا كان لدى السلطات "الإقليمية" سلطات "كافية" و"ضرورية" و "مكانة قوية" ، فإنها ستشعر دائمًا بأنها جزء من "الاتحاد" وستسعى إلى "التعاون" و"المشاركة" مع السلطات الفدرالية حسب "الدستور الاتحادي" ، من ناحية أخرى ، إذا لم يكن "للسلطات الإقليمية" صلاحيات "كافية ومناسبة" ، فقد تشعر "بالإهمال" من قبل "السلطات الاتحادية" وتزيد من رغبتها في "الانسحاب" من "الدولة الاتحادية" من ناحية أخرى ، قد يشير "التاريخ" الدستوري "للدول" إلى حد ما إلى صحة هذا البيان ، فعلى "سبيل المثال" ، تمكنت كندا وسويسرا من "الحفاظ" على "اتحاد و وحدة" شعبيهما على الرغم من "الضغوط" التي تمارسها من وقت لآخر من قبل الاتجاهات المتعارضة في هذه البلدان ، وقد كان أحد أسباب ديمومة الاتحاد واستمرار النظام الفيدرالي في هذه البلدان هو منح الصلاحيات الكافية للولايات المكونة وفقًا لدساتيرها ، في حين فقدت دولة "باكستان" بعض اجزاء من منطقتها إقليم "البنغال الشرقية"، لأن الهيئات الاتحادية (المركزية) دحضت منح هذه الإقليم "صلاحيات" كافية [101].

3.2: التنظيم الدستوري لتوزيع الاختصاصات في العراق

سنتناول في هذا البند التنظيم الدستوري لتوزيع الاختصاصات من خلال صلاحيات الحكومة الفدرالية وصلاحيات حكومة الاقاليم والصلاحيات المشتركة.

1.3.2: اختصاصات الحكومة الاتحادية

تناول الدستور السلطات الأتحادية اختصاص الحكومة الاتحادية "الحصرية" للسلطة " الفدرالية" كالاتي:

أولاً: "الصلاحيات" الخاصة" بالسلطة " الفيدرالية" ما ورد في المادة "109" من الفصل الرابع مع الحفاظ على "وحدة العراق" واستقلاله" قائلا" "على السلطات الاتحادية الحفاظ على وحدة وسلامة واستقلال وسيادة العراق ونظامه الديمقراطي الفيدرالي".

ولأن هذه المسؤولية أعظم من أن تتحمل المناطق ، فقد ألزم الدستور الحكومة "الفيدرالية" بالحفاظ على "استقلال" العراق ووحدته ، ويعتمد تنظيم وتسليح "القوات المسلحة" على الحكومة "الفيدرالية". وكان أحد

NIRMAL BOB, A new look for center-state relations publius: Indian federalism problems and issues, first published, Kp Bagchi,)101(NewDelhi 1987, p14

أسباب هذا الحكم هو معارضة العديد من الأطراف للنظام الاتحادي ، الذي أدخله هذا الدستور لأول مرة في "تاريخ" العراق. ونتيجة لذلك ، يرد هذا النص لضمان أن "الفيدرالية" لا تعني التقسيم ، بل التقسيم. ونتيجة لذلك ، فإن الحكومة الاتحادية مسؤولة عن الحفاظ على وحدة العراق ومنع أي محاولة "للانفصال" عن أي منطقة. [102].

ثانياً: المادة "110" من الدستور يحتوي على قائمة بأشياء ذات أهمية التي لم يتم تفويضها إلى الأقاليم وكالآتي[103]:

1- "رسم "السياسة الخارجية" و وكلاء "الدبلوماسيين" و المحادثات على "المعاهدات" و"الاتفاقيات" الدولية وسياسات "الإقراض" و"التوقيع عليها" و"الموافقة" عليها و"صياغة" السياسات الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية".

2- "صياغة" و "تنفيذ" سياسة "الأمن الوطني" ، من ضمنها "إنشاء" و"إدارة" القوات المسلحة لضمان "حماية" حدود العراق و"أمنها" و"الدفاع عنها".

3- "صياغة" السياسات "المالية" و"الجمركية" ، و"إصدار" العملة ، و"تنظيم" السياسات التجارية عبر حدود العراق "الإقليمية" والمحلية ، ووضع الميزانية العامة للبلاد ، وصياغة السياسات النقدية ، وإنشاء بنك مركزي وإدارته".

4- "انشاء" أمور المتعلقة "بالمكاييل" و" المقاييس" و" الأوزان".

5- "تنظيم" حقوق "الجنسية" و" التجنس" و"الإقامة" و"اللجوء السياسي".

6- "تنظيم الترددات "البيئية" و السياسة "البريدية".

7- "إعداد مشروع "الموازنة" العامة والاستثمارية".

8- "تخطيط سياسات الموارد "المائية" و"توزيعها" العادل في "العراق" وفق "القانون" والأعراف".

تاسعا- "الأحصـــاء والتعداد" للسكان بشكل عام".

ويظهر تحليل هذه التخصصات أن هناك عشرين تخصصا كالاتي:

---

(102) جمال ناصر جبار الزيداوي، صلاحيات الاقاليم والمحافظات في العراق، منتديات درر العراق، دراسات دستورية، منشور على الصفحة الالكترونية (www.dorar – aliraqi.net).

(103) المادة "110" من الدستور العراقي الدائم لعام 2005 م.

1. "صياغة" السياسة الخارجية".
2. "الممثل" الدبلوماسيين".
3. "التفاوض" و"التوقيع" و"المصادقة" على "المعاهدات" و"الاتفاقيات" الدولية وسياسات "القروض".
4. "صياغة" السياسة "الاقتصادية".
5. "صياغة السياسة "التجارية" الدولية "السيادية".
6. "صياغة سياسة "الأمن الوطني".
7. "تنفيذ سياسات "الأمن القومي"، من ضمنها "إنشاء" و"إدارة" القوات العسكرية ، لحفظ و"حماية" أمن حدود العراق و"الدفاع" عن حدود العراق".
8. "صياغة" السياسة "المالية".
9. "صياغة" السياسة "الجمركية".
10. "انشاء "العملة" الوطنية".
11. "تنظيم السياسة "التجارية" في حدود الإقليم وحدود المدن العراقية".
12. "اعداد "الميزانية العامة" للدولة".
13. " صياغة السياسة " النقدية".
14. "إنشاء و "إدارة البنك المركزي".
15. "تنظيم أمور المتعلقة "بالمكاييل و"المقاييس" و" الأوزان".
16. "تنظيم حقوق المتعلقة "بالجنسية" و"التجنس" و"الإقامة" و "اللجوء السياسي".
17. "تنظيم سياسات المتعلقة "بالترددات" البثية" و" البريدية".
18. "تحديد السياسات المرتبطة بالموارد "المائية غير العراقية" وضمان مستويات "تدفق المياه" وفقا مع "القوانين" و" المعايير الدولية".
19. "تخصيص "المياه الدولية" داخل العراق".
20. "الإحصاء و"التعداد" للسكان العراق بشكل عام".

وتنص أحكام هذه الضوابط على أنها تخص السلطات الاتحادية حصرا من الجوانب "التشريعية" و "التنفيذية" و "القضائية" ، ولا يجوز للحكومات أو المناطق "الإقليمية" غير المنظمة في الحكومات المحلية الإقليمية أن تصدر "تشريعات" تتعارض مع تنظيم هذه الاختصاصات. "إنفاذ" الإجراءات ، والسلطة القضائية الاتحادية وحدها هي التي لها سلطة "تسوية" المنازعات المتصلة بها. وهذه "السلطات" بموجب الدستور هي المسؤوليات

الوحيدة والأساسية للهيئات المركزية. تعني السلطة "الاتحادية" السلطات "التقليدية" الثلاث والهيئات المركزية المستقلة بموجب الفصل الثالث من الاتفاقية "الدستور" يسمى "السلطات الاتحادية" ، وهو مقسم إلى أربعة فروع تتناول الكلاسيكية الثلاثة أما "السلطات التشريعية والتنفيذية" والسلطة القضائية فترد في فصول "ثلاثة" ، ويتناول الفصل "الرابع" الأجهزة "المستقلة" ، وبالتالي فإن الموقف الدستوري سيكون واضحا من الاعتراف بالسلطات التي لا تخضع لسلطات عليا مثل السلطة الاتحادية ، كما نوقشت في فصل منفصل في الفصل المسمى "الحكومة الاتحادية". أما العشرون المحدود الذي ذكرناه فينظر إليه ضمن "اختصاصات" السلطات التقليدية الثلاث و "الهيئات المستقلة" ، ولا يقع ضمن اختصاص مجلس الوزراء ، لأن الدستور يحدد صلاحيات مجلس الوزراء في المادة 80 منه في المسائل التالية: [104]:

1. "تخطيط" و"تنفيذ" السياسة "الوطنية الشاملة" و"الخطة الشاملة".
2. "الإشراف" على ممارسة "الوزارات" و "المنظمات" غير التابعة للوزارات.
3. "اقتراح" مشاريع القوانين".
4. "إصدار "اللوائح" و"التعليمات" و"القرارات" "لتنفيذ القانون".
5. "أعداد مشروع " الموازنة العامة".
6. "تجهيز "الحسابات الختامية".
7. "إعداد خطط " التنمية" غير أنه يجب أن يكون عدد هذه المخططات محدوداً في إعدادها وفقاً لسياسة "التنمية" و"المخطط التوجيهي" اللذين يتم التوقيع عليهما بالاشتراك بين السلطات "المركزية" و"الإقليمية" وفقاً لأحكام المادة "4/114". إن صلاحيات "مجلس الوزراء" في مجال "رسم" الخطط "التنموية" مقيدة "بسياسات تنموية" يتم "توقيعها" بالتشاور مع "السلطات" الإقليمية".
8. "التوصية" بموافقة "البرلمان" على تعيين "الوكلاء للوزارات" و"السفراء" و"الرتب الخاصة" و"رئيس" أركان الجيش" و"معاونيه" من "قادة الفرق" و"رئيس المخابرات" الوطنية و"رؤساء الأجهزة الأمنية".
9. "التفاوض" و"التوقيع" على "المعاهدات" و"الاتفاقيات الدولية" أو من يفوضه".

يتعامل مجلس الوزراء مع المهام "التسع" المذكورة أعلاه ، وبعضها هو الجزء "التنفيذي" لبعض الاختصاصات الفيدرالية الحصرية "ال 20" ولا يتدخل في مهام أخرى غير مذكورة في المهام "ال 9"

---

(104) المادة (80) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 م , تنص على تحديد مهام مجلس الوزراء.

،باستثناء ما نصه القانون. لمجلس النواب سلطة "التشريع" في "الاختصاصات" المحصورة ولا "يجوز" للقضاء أو "محاكم الأقاليم" والمحافظين غير المنظمة في الإقليم اخذها بعين الاعتبار ونشر "القوانين العادية" وخاصة تلك المكملة للدستور وغيرها من واجبات "السلطة التنفيذية" والجهات المستقلة"، فيودع قانون "البنك المركزي" على سبيل المثال اختصاصات أصدار "العملة" و"صياغة" السياسة النقدية "للبنك المركزي"، و"الاحصاء" و "تعداد السكان" لوزارة التخطيط، و"الجنسية" و"التجنس" لوزارة الداخلية...الخ.

2.3.2: اختصاصات حكومة الاقاليم

تعني هذه السلطات تلك السلطات غير المحددة التي يمنحها الدستور الفيدرالي صراحةً أو ضمناً لأحد الأجهزة المعنية ، وهي تتعارض مع السلطات الحصرية التي يمنحها الدستور لأحد الأجهزة. (105)

من ناحية أخرى ، تتجه الدول التي نشأت نتيجة لتفكك دولة واحدة بسيطة إلى دويلات صغيرة لتكليف المركز بالجزء الأكبر من واجباتها ولجعل اختصاص الدويلات أو الوحدات المكونة مقيدًا. (106)

لكننا نعتقد أن المشرع الدستوري فوض معظم الصلاحيات لسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الإقليم ، مما يدل بوضوح على رغبة المشرع في توسيع صلاحيات الأخيرة على حساب هيئة المركز الاتحادي.

في كثير من الأحيان، تميل الولايات الفيدرالية التي تنشأ عن اندماج العديد من الولايات المتحدة إلى توسيع صلاحيات الولايات أو الوحدات المكونة من أجل الحفاظ عليها بقدر كبير من الاستقلال ، يجعل اختصاص سلطات الاتحاد حصرية (107).

نعتقد أن ذلك ليس في مصلحة الحكومة المركزية التي ستضعف سلطاتها على الأقاليم والمحافظات ، خاصة في المستقبل عندما تستجد اختصاصات اخرى مت غير المنصوص عليها في المادة"110"، فضلاً عن الاولوية الواردة في عجز المادة"115"، لذلك نقترح تحديد اختصاصات المناطق والمحافظات غير المنتظمة في الاقليم وترك الباقي لسلطات المركز الاتحادي وان تكون الاولوية لحكومة الاتحادية في حال الخلاف مع الاختصاصات المشتركة.

---

(105) انظر: في مسرد الكلمات، سلسلة كتيبات حوار علمي حول الفيدرالية،ج2، حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدات الفيدرالية،كندا، 2007، ص55.

(106) المفرجي، احسان القانون الدستوري و النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، الطبعة الرابعة، شركة العاتك، القاهرة،2011، ص11.

(107) متولي، عبدالحميد، القانون الدستوري والنظم السياسية بالمقارنة مع المبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية ، منشاة المعاريف ، الإسكندرية ، 1993 ، الصفحة 84.

ورغم ان صفة اعطاء سلطة ما اختصاصا منفردا محددا بها له ميزة لتعزيز استقلالية هذه السلطة و اظهار من هي السلطة المسؤولة عن سياسة هذا الاختصاص، وفي الواقع يتضح من التجارب في بعض الدول كسويسرا و كندا انه لا مفر من تداخل الاختصاصات السيادية، لأنه سيكون من المستحيل تحديد مجالات محددة للاختصاص السيادي للاتحاد [108].

و المشرع الدستوري نص في الماده "110"من دستور العراقي الدائم لعام 2005على اختصاصات حصرية، ونص في الماده "115" على ان "كل ما لم يرد في الاختصاص الحصري للجهات الاتحادية يقع ضمن اختصاص الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم......."[109].

3.3.2: الاختصاصات المشتركة

تناول دستور العراقي النافذ في المادتين"113-114" مجموعة من الصلاحيات الدستورية المشتركة بين سلطة المركز والمحافظات غير المنتظمة للإقليم،حيث نصت المادة "113" على" الآثار والمواقع الأثرية والمرافق التراثية والمخطوطات هي كنوز وطنية تخضع لولاية السلطات الاتحادية ، حيث يمكن إدارتها وفقا للقانون بالتعاون مع السلطات والمحافظات والاقاليم". [110]

تنص المادة 114 على أن الصلاحيات المذكورة ادناه تكون متبادلة بين السلطات الفدرالية وسلطات الأقاليم:

1: "إداراة الجمارك ليست منظمة بشكل قانوني في منطقة ما ، بالتعاون مع الحكومات الإقليمية والمحافظات.

2: "تنظيم مصدر الطاقة الرئيسي وتوزيعه".

3: "رسم سياسة بيئية تضمن حماية البيئة من التلوث ونظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في المنطقة".

4: "صياغة سياسة التنمية والتخطيط العام".

5: رسم سياسة الصحة العامة بالتنسيق مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

6: "صياغة السياسة التعليم والتربية العامة بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم".

---

(108) رونالد واتس، المصدر السابق، ص48.

(109) المادة "115" من دستور الدائم العراقي لعام 2005.

(110) المادة "113" من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

7: "صياغة السياسة الداخلية للموارد المائية وتنظيمها بما يضمن التوزيع العادل لها على أن ينظمها القانون" (111).

وليس لسلطات المركز اختصاص حصري في إدارة الموارد الداخلية. وللمحافظات غير المنظمة في هذه المنطقة هيئة متخصصة لمعالجة جميع المسائل المتعلقة بالمساواة في توزيع المياه ، بما في ذلك السدود والخزانات ومشاريع الري في العراق وتقسيم المياه ومشاريع الري. (). (أ) (112).

وقد أثرت عوامل مختلفة على المصالح المشتركة ومستوى التنوع في كل بلد اتحادي ، بما في ذلك العوامل التاريخية أو الجغرافية أو الاقتصادية أو اللغوية أو الفكرية ، التي تتجلى جميعها في اختلاف التقسيم ودرجات اللامركزية بين هذه الولايات الاتحادية. (113).

وتشكل الشؤون التعليمية والصحية والبلدية والسياسية والاجتماعية المسؤولية النهائية في بعض البلدان بينما يتقاسم المركز المسؤولية في مجالات أخرى ، بما في ذلك الزراعة والبيئة والهجرة واللغة والثقافة. (114).

وقد يتضح أن المشرع الدستوري في العراق استند على مبدأ المشاركة في المواد المذكورة في المادة 114 مع المحافظات غير المنظمة حسب المناطق. ونتيجة لذلك ، لم تعد إدارتها حكرا على المركز أو المحافظات نفسها ، ونحن نؤيد إنشاء تخصصات مشتركة مثل التعليم والصحة والتنمية الاقتصادية, ومع ذلك ، ليس لدينا اختصاص مشترك في الجمارك والكهرباء الرئيسية ، وهذا النص قد يثير بعض الخلافات ومن الضروري أن تثبت الحكومة سلطتها لتوحيد العمل الجمركي في جميع نقاط البيع والمنافذ الحدودية من خلال وضعها كمدخل لسيادة الدولةوينطبق الشيء نفسه على الكهرباء التي قد تؤثر على أكثر من مجتمع في مختلف المحافظات. إذا قطعت محطة كهربائية كبيرة الكهرباء عن المحافظات الأخرى من أجل تزويد محافظها بإمداد غير عادل ، فإن قرار المحافظ يكون له الأسبقية على سلطة المركز بموجب المادة 115 من الدستور ، المادة "6/2" والمادة "4/7" ونقترح ، من القانون الإقليمي رقم 21 لعام 2008 ، أن تقتصر المحافظات غير المنظمة على تجنب الاختلافات القانونية الأخرى. (115).

---

(111) المادة "112" من دستور الدائم لجمهورية العراق لعام 2005.

(112) د. سعدي البرزنجي , النفط والغاز والثروات الطبيعية الاخرى في الدستور الفيدرالي العراقي , مقال منشور على موقع صحيفة الاتحاد.

(113) رونالد.واتس ,تأملات مقارنة ,من سلسلة كتيبات حوار علمي حول الفيدرالية , الجزء الثاني ,حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفيدرالية ,كندا ,2007 ,ص46.

(114) رونالد.واتس ,الانظمة الفيدرالية ,منتدى الاتحادات الفيدرالية ,كندا ,2006 , ص 101.

(115) طالب، محمد عبدالجبار، الصلاحيات الدستورية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم في دستور العراقي الدائم لعام 2005، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة القادسية، 2009،ص17.

4.2: تنازع الاختصاصات في الدولة الفدرالية

سوف نتناول في هذا البند تعريف تنازع الاختصاصات والفصل في تنازع الاختصاصات من قبل المحكمة الاتحادية.

1.4.2: المقصود بتنازع الاختصاصات

تتحدد صور تنازع الاختصاص بصورتين، هما تنازع الاختصاص الايجابي وتنازع الاختصاص السلبي، ولكي تتحقق احدى هاتين الصورتين لابد من توفر شروط معينة، كما أن هناك تنازعة من نوع اخر ينحدر عن تنازع الاختصاص الايجابي يظهر في مرحلة تنفيذ الأحكام ويشكل نوعا جديدا يتعلق بالتنازع بين حكمين قضائيين متناقضين.

ويمكن أن يصدر موقفين متطابقين في ذات الدعوى من جهات قضاء مختلفة تتمسك كلا منهما بنظر الدعوى او تتخلى كلاهما عنها، الامر الذي يحدث تنازعا حول تحديد الجهة ذات الاختصاص في نظر الدعوى، لذلك ينقسم تنازع الاختصاص الى نوعين رئيسيين هما : التنازع الايجابي الذي يعد بحد ذاته تهديدا لقواعد النظام العام والتنازع السلبي الذي يوجد نوعا من انكار العدالة.

يحدث التنازع الايجابي في حالة وجود دعويين مرفوعتين امام محكمتين يعودان لجهة قضاء واحدة هي جهة القضاء الاداري او جهة القضاء العادي او يعودان الى جهات قضائية مختلفة وترى كلا منهما انها هي المختصة بنظر الدعوى .

وينفرد المشرع الفرنسي بجعل قواعد الفصل في تنازع الاختصاص الايجابي مقررة لمصلحة الادارة، اذ انه سمح للادارة فقط في حالة تنازع الاختصاص الايجابي حق طلب الدفع بعدم اختصاص المحاكم العادية بنظر الدعوى وأحالتها للمحاكم الادارية، حيث تقوم الادارة المعنية بأبلاغ المحافظ الذي يحق له الدفع امام محكمة القضاء العادي بعدم الاختصاص وفي اية مرحلة تكون فيها الدعوى، فاذا رفضت المحكمة الدفع بعدم الاختصاص يحق للمحافظ الطعن بهذا القرار امام محكمة التنازع، لكن ينبغي الإشارة أن هذه الإجراءات لا يجوز اثارتها امام القاضي الجنائي في الجنايات والجنح او القضاء العسكري(116). ولا شك أن الهدف من هذه الاجراءات هي حماية الادارة من القضاء العادي من خلال ابعاده عن النظر في المسائل الخاصة بها ولكون الادارة تطمئن القاضي الاداري اكثر من القاضي العادي، وهو يعد احدى تطبيقات توزيع السلطات الذي تبنته

---

(116) أبو العثم، فهد عبدالكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان ، 2011 ، الصفحة 178.

فرنسا بعد الثورة الفرنسية، وقد عرف المشرع المصري التنازع الايجابي انه التنازع الذي ينشيء نتيجة اصرار الجهات القضائية المختلفة عن نظر في الدعوى[117]، أما المشرع اللبناني فلم يشر الى حالة التنازع الايجابي.

أما التنازع السلبي فيتحقق عندما يعرض على جهتي القضاء الاداري او بين محاكم عائدة لجهتي القضاء العادي والاداري نزاعا واحدا فتصدر كلا منهم حكما بعدم الاختصاص، اي ان كلا المحكمتين تتخلى عن النظر في الدعوى، ويقصد بالتخلي هنا أن تعزل جهة القضاء نفسها عن نظر النزاع المعروض عليها سواء أكان ذلك من خلال حكم صريح ام كان ضمنا مندرجا في حكمها ولازما دلالة من استقراء اسبابه المرتبطة بمنطوقه ارتباط لا يقبل التجزئة[118]، فنكون في هذه الحالة بين حكمين احدهما صحيح والاخر خاطئ . ومن التشريعات التي عرفت تنازع الاختصاص السلبي المشرع المصري بقوله انه ذلك التنازع الناشئ عن تخلي الجهات القضائية المختلفة عن النظر في الدعوى رغم وحدة الموضوع فيها، كذلك عرفه المشرع اللبناني بأنه الخلاف الناتج عن قرارين صادرين بعدم الصلاحية في قضية واحدة، الأول من محكمة ادارية والثاني من محكمة عدلية[119].

أما المشرع العراقي فقد اشار اجمالا إلى تنازع الاختصاص فلم يعرفه كما انه لم يشر الى صور تنازع الاختصاص، اما على مستوى القضاء في العراق فقد عرفته محكمة التمييز (التنازع السلبي حيث أن كل محكمة من المحكمتين ترى انها غير مختصة)[120] وبشكل عام يمكن تصور حصول تنازع الاختصاص الايجابي والسلبي في الحالات الاتية :

1. حصول تنازع الاختصاص بين محاكم تنتمي لجهة قضاء واحدة هي جهة القضاء الاداري كما لو حصل تنازع بين مجلس الدولة الفرنسي باعتباره محكمة اول واخر درجة واحدى المحاكم الادارية أو بين محكمة العدل الإدارية في جمهورية مصر كمحكمة ابتدائية وإحدى المحاكم الإدارية ، أو بين محكمة العدل الإدارية ومحكمة قضاء الموظفين في العراق ، أو أن المحاكم المتنازع عليها تنتمي. للتخلص الطبيعي.
2. ان يحصل تنازع الاختصاص بين احدى جهات القضاء الاداري وبين احدى جهات القضاء العادي، وهذه الصورة عدتها اغلب التشريعات نموذجا رئيسا لحالة تنازع الاختصاص.

---

(117) انظر: المادة (25: ثانيا) من قانـــون المحكمة الدستورية العليا، رقم 48 لعام ١٩٧٩.

(118) شيحة، ابراهيم عبدالعزيز، القضـــاء الاداري، منشأة المعارف الاسكندرية، 2009، ص290.

(119) انظر: المادة (137) من قانون مجلس شورى الدولة اللبنـــاني، رقم 10434، لعام 1975.

(120) الزبيدي، سلمان عبيدالله ،المبادئ في قرارات الهيئة الموسعة والهيئة العامة لمحكمة التمييز ،مكتبة القانون والقضاء، بغداد، سنة 2014 ، ص 146.

3. تنازع الاختصاص بين احدى جهات القضاء الاداري او العادي وبين احدى الهيئات ذات الاختصاص القضائي وقد اشار المشرع المصري لهذا النوع من تنازع الاختصاص[121].

4. . هناك حالتان من حالات تضارب الاختصاصات في الولايات الفيدرالية مثل العراق ، المنصوص عليهما في المادة 93 من الدستور الدائم لجمهورية العراق لعام 2005:

أ. تسوية تنازع الاختصاصات في المناطق والحكومات غير المنظمة في منطقة ما بين الأطراف في السلطة القضائية الاتحادية والسلطات القانونية

ب. تسوية المنازعات القضائية للسلطات القضائية أو المحافظات غير الإقليمية.

1. وأنا أدرك ضعف وضعف هذا النص الدستوري الذي يدعو ، لأسباب مختلفة ، إلى الشفقة على صاحب البلاغ ، ويشير إلى ضعف معارفه القانونية.

2. ان الفقرة الأولى من النص الدستوري اعلاه اشارت الى حالة نزاع في الاختصاص بين جهات القضاء الاتحادي والجهات القضائية للاقاليم وهو امر محتمل الوقوع، لكن ما يعاب على هذا النص وهو يتولى مسؤولية تضارب الاختصاصات في المحافظات غير المنظمة في منطقة بين السلطة القضائية الاتحادية والسلطة القضائية. وقد فوت واضعو الدستور حقيقة أن السلطات القانونية في المحافظات تابعة للسلطة القضائية الاتحادية وليست مستقلة عنها ، كما هو الحال في المناطق.

3. الفقرة (2) من المادة نفسه فقد اشارت الى نزاع في الاختصاص فيما بين الجهات القضائية للأقاليم وهو ايضا امر محتمل الوقوع اذ قد يقع نزاع اختصاصي بين الهيئات القضائية العائدة الأكثر من اقليم، وفيما يتعلق بنص القرار على تسوية المنازعات القانونية في المحافظات غير المنظمة في المنطقة بين السلطات القضائية ، فإن الأمر ليس كذلك ، نظرا لأن النظام القضائي الاتحادي تتبعه جميع السلطات القضائية في المحافظات غير المنظمة في تلك المنطقة.

لكن قد يرد البعض على هذا، أن النص يعطي فهما اخر غير ما تقدم من معنى، مفاده أن تنازع الاختصاص المقصود هو الذي يكون بين جهات القضاء في الأقاليم وجهات القضاء في المحافظات، الا ان هذا الفهم للنص الدستوري يجعل الفقرتين الأولى والثانية من النص الدستوري متشابهتان وذات معنى واحد هو نزاع في الاختصاص بين جهات القضاء الاتحادي وجهات القضاء في الاقاليم لذلك فأن هذا التفسير لا يمكن قبوله.

---

(121) انظر المادة (25/ ثانيا) من قانون محكمة الدستوريــة العليــا رقم (48) لعام 1979.

من جهة اخرى فأن مما لاشك فيه ان اغلب صور تنازع الاختصاص لا تظهر الا في البلدان التـي تتبنى نظام القضاء المزدوج، حيث توجد جهة قضاء اداري تختص بنظر منازعات الادارة مع الأفراد بوصفها قاضي القانون العام، ولكن هذا الاختصاص ليس مطلقا بل يحدد وفقا لمعيار معين(122)، أما غير ذلك من منازعات الادارة مع الأفراد والتي لا ينطبق عليها هذا المعيار، فأنها تخرج عن ولاية القضاء الاداري وتدخل في اختصاص القضاء العادي وقد تكون الحدود في رسم نطاق الاختصاص للجهات القضائية المختلفة ليست دقيقة، الأمر الذي يمكن معه تصور حصول تنازع الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والاداري(123).

كذلك لابد من التنويه الى العلاقة الوثيقة بين تنازع الاختصاص ومبدأ المشروعية، فبدون حل تنازع الاختصاص يغدو تطبيق مبدأ المشروعية متعثرة، ففي حالة تنازع الاختصاص الايجابي يقف الفرد حائرة بين اكثر من جهة قضائية تصر على استمرار النظر في الدعوى رغم اختلاف طبيعة هاتين الجهتين القضائيتين الذي غالبا ما يترتب عليه اختلاف طبيعة الاجراءات التي تتبعها كلا منها.

كذلك في حالة تنازع الاختصاص السلبي هي الأخرى تؤدي إلى انكار العدالة بشكل يمنع من حصول مبدأ المشروعية، كما تبرز اهمية الفصل في تنازع الاختصاص في حالة وجود محاكم استثنائية في النظام القضائي للبلد وما يمكن أن تحدثه هذه المحاكم من اثر على الحقوق والحريات اذا اصرت على النظر في الدعوى(124). وتتحقق عندئذ احدى حالات انكار العدالة يسلب فيها من المواطن حق من حقوقه الدستورية وهو حق التقاضي ويلحقه ضررا ناشئا عن عدم وجود جهة قضائية تنظر بدعواه وتقض له بحقه.

نتيجة ما تقدم فقد وضعت بعض الدول وسائل قانونية عدة لتلافي حالات تنازع الاختصاص لكن فاعلية هذه الوسائل كانت متفاوته، وهي في كل الاحوال ساعدت في الحد من حالات تنازع الاختصاص، لكنها لم تمنعها بشكل مطلق.

ففي فرنسا منح المشرع في مرسوم 25 تموز لسنة 1960 للمحاكم القضاء الاداري احالة الدعوى من تلقاء نفسها إلى محكمة التنازع لتحديد المحكمة المختصة في نظر الدعوى، وحيث ميز المشرع الفرنسي بين حالتين:

---

(122) راشد العلوي ، القضاء الاداري، دار الثقافة، عمان، ط1، ٢٠٠٩، ص٢٠١.

(123) د.محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الاداري، ط1، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005، ص415.

(124) حنفي علي جبالي ، دورالمحكمة الدستورية العليا، مجلة القضاء ، س٢٠، ع1، ١٩٨٧، ص ٩١.

الأولى: الاحالة الاجبارية وتكون اذا صدر حكم نهائي بعدم الاختصاص في نظر الدعوى من احدى جهات القضاء الاداري او العادي ثم رفعت الدعوى امام الجهة القضائية الأخرى، فاذا رأت هذه الأخيرة عدم اختصاصها ايضا فلا يجوز لها أن تصدر حكم بذلك، بل عليها احالة الدعوى الى محكمة تنازع الاختصاص لتحديد المحكمة المختصة بنظر الدعوى[125].

الثانية: الاحالة الجوارية وهذه الحالة مقتصرة على اعلى المحاكم من جهتي القضاء الاداري والعادي في فرنسا وهي محكمة النقض ومجلس الدولة، فأذا رأت ايا من المحكمتين بمناسبة نظر دعوى مرفوعة أمامها وجود مشكلة في الاختصاص، فيجوز لها ايقاف النظر في الدعوى وأحالة الموضوع إلى محكمة التنازع لتحديد المحكمة المختصة بنظر الدعوى[126] .

وفي مصر ، أحال المشرع النظام المرجعي لقانون الإجراءات المدنية والتجارية بين المحاكم المنتسبة إلى مختلف السلطات القضائية ، حيث تحيل المحكمة التي تقرر أن غيابها إلى المحكمة المختصة، وهذه الأخيرة تكون ملزمة بنظر الدعوى ولا يجوز لها أن تقضي بعدم اختصاصها[127]، وايا كانت صور عدم الاختصاص الولائي او النوعي او المحلي، ولقد تساءل البعض حول امكانية تطبيق ذلك على تنازع الاختصاص السلبي في اطار القضاء الاداري، حيث يرى جانب من الفقه أن المادة 110 من قانون المرافعات المصري لا تلزم جهات القضاء الاداري، وان هذا الأخير يمكن له أن يطبقها على سبيل الاستئناس، حيث يرى الدكتور جورجي شفيق ((أنه من غير التصور ان يستطيع قاضي في احدى جهتي جهات القضاء ان يفصل فيما اذا كانت مسألة ما تدخل او لا تدخل في اختصاص يتبع الجهة الاخرى افضل من القاضي نفسه، فهذا الأخير اقدر على تحديد ما يدخل وما لا يدخل في اختصاصه)) الا أن المحكمة الادارية العليا في مصر اجابت على ذلك بشكل واضح وحسمت النزاع عندما قضت بالتزام محاكم مجلس الدولة، بالفصل في الدعاوى المحالة اليها من جهة قضائية أخرى طبقا للمادة110 من قانون الإجراءات المدنية والتجارية، حتى ولو كانت تخرج عن الاختصاص الولائي المحدد قانونا لمحاكم مجلس الدولة.

مما تقدم يمكن القول أن نظام الاحالة الذي نص عليه المشرع المصري قد يساهم في الحد من تطبيقات تنازع الاختصاص السلبي بين جهات القضاء العادي والاداري او بين المحاكم العائدة الى جهة قضاء واحدة، إلا أنه لا يعرقل ذلك تماما ، وإلا لما أسند المصري التشريعي إلى المحكمة الدستورية العليا مهمة الفصل في

Le décret n°60-728 du 25 juillet 1960,JORF du 28 juillet 1960, p. 6960.)125(

Martine Lombard et Gilles Dumont:Droit administratif,Edition Dalloz.Paris.2003.Page 330.)126(

(127) انظر المادة (110) من قانون الاجراءات المدنية والتجارية المصري الرقم 13 لعام 1986 المعدل.

المنازعات المتعلقة بالولاية القضائية بين السلطات القضائية. ، كما أن نظام الإحالة لم يعالج تنازع الاختصاص بين احدى هيئات القضاء الاداري او العادي واحدى الجهات ذات الاختصاص القضائي، لأن القانون لم يجز لهذه الهيئات الاحالة الى احدى جهات القضاء[128].

الى الاتجاه ذاته ذهب المشرع الجزائري حيث منح للقاضي الذي ينظر الدعوى امكانية احالة الدعوى الى محكمة التنازع للفصل في موضوع التنازل ويكون ذلك بقرار مسبب غير قابل للطعن[129].

اما في العراق فأن هناك أكثر من اطروحة لمعالجة ذلك هي:-

1. ويعتقد البعض أن المادة (76) من قانون الإجراءات المدنية رقم 83 لعام 1969 تعطي أفضل السبل لمنع تضارب الاختصاص القضائي الإيجابي التي منعت اقامة ذات النزاع امام محكمتين كلاهما مختص بنظر الدعوى فيتم إعتماد عريضة الدعوى المقامة اولا وابطال العريضة الأخرى[130]. ويمكن أن نفترض حصول ذلك في حالة تنازع الاختصاص الاقليمي او المكاني بين محاكم الجهة القضائية الواحدة كما لو رفعت ذات الدعوى القضائية أمام محكمة قضاء الموظفين في البصرة مثلا وبين محكمة قضاء الموظفين في بغداد ففي هذه الحالة يتم اعتماد عريضة الدعوى المقامة اولا وابطال العريضة الأخرى الا اننا نعتقد أن هذه الفرضية لا يمكن تصورها في حالة تنازع الاختصاص الايجابي لانها تشترط ان كلا المحكمتين اللتين يقام امامها ذات النزاع تعد مختصة في نظر الدعوى، في حين تنازع الاختصاص الايجابي يفترض أن يكون احدى المحكمتين مختصة والاخرى غير مختصة فلا يجوز والحالة هذه ابطال عريضة الدعوى الأخيرة التي قد يكون المحكمة التي تنظر الدعوى هي المختصة وليس المحكمة التي اقيمت امامها الدعوى اولا.
2. ويزعم آخرون ، من خلال توحيد جلسة المحكمة مع القضية المرفوعة إلى محكمة أخرى ، أن تنازع الاختصاص قد يتجنب عملاً بالمادة 75 من قانون الإجراءات المدنية المعدل رقم 83 من عام 1969 إذا تبين لها أن هناك ارتباط بين الدعويين، وفي هذه الحالة يتم ارسال الدعوى للمحكمة الأخرى، ويكون قرار هذه المحكمة برفض التوحيد قابلا للتمييز امام المحكمة الادارية العليا.

لكن يؤخذ على هذا الرأي أن المشرع اشترط وجود ارتباط بين الدعوتين ولم يبين المشرع طبيعة أو درجة هذه الارتباط، فهل يكون على مستوى وحدة الموضوع فقط ام يشترط وحدة السبب او وحدة الخصوم، كذلك

---

(128) د.ابراهيم عبد العزيز شيحا، مصدر سابق، ص ٢٧٢.

(129) بو عمران عادل ، حسم اشكالات الاختصاص بين القضاء الاداري والقضاء العادي في النظام الجزائري ، ص٨.

(130) أ. جياد ثامر نايف، ياسر باسم ذنون ، بحوث ودراسات في القانون الخاص ،ج5، الجيل العربي ،الموصل ، 2009، ص261.

يشترط في هذه الفرضية أن تكون كلا المحكمتين مختصتين بنظر الدعوى، الأمر الذي لا يتحقق في مجال تنازع الاختصاص بين محاكم القضاء الاداري او بين جهات قضائية مختلفة.

على العموم فأننا نعتقد أن الحل الأمثل لتلافي وقوع تنازع الاختصاص الايجابي يكون من خلال انه اذا تبين للمحكمة التي تنظر الدعوى من تلقاء نفسها او بناء على دفع احد الخصوم أن ذات النزاع معروض أمام محكمة أخرى سواء أكانت عائدة لجهة القضاء الاداري او لجهة القضاء العادي وبغض النظر عما اذا كان كلاهما مختص بنظر الدعوى ام احدهما، ففي هذه الحالة تكون ملزمة بأحالة الدعوى إلى المحكمة الادارية العليا اذا كان التنازع حاصل بين محاكم القضاء الاداري لغرض تحديد المحكمة التي تنظر بالدعوى،اما اذا كان النزاع بين جهة القضاء الاداري وجهة القضاء العادي فأننا نفضل أن يعهد هذا الاختصاص لمحكمة تنازع مختصة بهذا الشأن ومستقلة.

وفي حالة الولاية القضائية المعاكسة ، تكون المحكمة التي تقرر أنها ليست مختصة بإحالة المسألة إلى محكمة مختصة ملزمة ، وبموجب المادة 78 من القانون رقم 83 المعدل للإجراءات المدنية لعام 1969 ، وإذا رفضت المحكمة المحالة إليها النظر في القضية بسبب عدم الاختصاص ، فإنها تستأنف القرار.

يلاحظ مما تقدم أن أغلب الوسائل الوقائية التي اعتمدتها تشريعات الدول تنصب على معالجة تنازع الاختصاص السلبي الذي يعد وقوعه سببا لتحقق احدى حالات إنكار العدالة، وهذه الوسائل وان كانت في افضل الاحوال تسهم في تخفيف حالة تنازع الاختصاص الا انها لا تستطيع الحد منه بشكل كامل، اما حالة تنازع الاختصاص الايجابي فلم يلق العناية المطلوبة رغم خطورتها لكونه يعد باب رئيسا لتحقق حالة تناقض الأحكام القضائية .

2.4.2: الفصل في تنازع الاختصاصات من قبل المحكمة الاتحادية

سوف نتناول هذا المسألة من خلال النقاط الآتية:

أولا: الفصل في نزاع الاختصاص بين درجات الحكم المختلفة:

يتمكن الانظمة الدستورية التي تقر بأختصاصات تشريعية وادارية لبعض التقسيمات كالولايات الفدرالية أو (الأقاليم) او بعض الوحدات الادارية (كالمحافظات) او الادارات الأخرى مثل الوحدات البلدية ، او غيرها من التقسيمات أن تخول المحكمة العليا صلاحية الفصل في المنازعات القائمة بين هذه المؤسسسات او بينها وبين الحكومة المركزية.

وهناك عدة حجج وأدلة تشفع لمصلحة مثل هذا القضاء. فكون مثل هذه المنازعات تفصل فيها هيئة غير منحازة تستند حصرا إلى الأحكام الدستورية، ولا تتأثر بالمنازعات ذات الطبيعة السياسية . كما إن إخضاع هذه المنازعات لإجراء قضائي قد يساهم في تقليل الميول الانفصالية لدى بعض الوحدات الفدرالية، ويشجع على قبول توزيع الاختصاصات طالما أن هدف هذه المحكمة هو الحفاظ العمودي للسلطات ، مع منح ضمان الاستقلالية لهذه الكيانات.

وقد تناول الدستور الدائم للعراق الاختصاصات الأصلية للمحكمة الاتحادية العليا في النزاع بين مختلف مستويات الحكومة وقوانين المحكمة العليا التي صدرت على أساس القانون المؤقت لإدارة الدولة العراقية في عام 2004.

ثم جاء الدستور العراقي الدائم في عام 2005 ووافق على إنشاء المحكمة العليا الفيدرالية لضمان تطبيق بنودها بشكل سليم ووضعها موضع التنفيذ ومن أجل الحفاظ على النظام الفيدرالي (الاتحادي) الذي تبنته. إن الدولة تتمتع باختصاص لأن النزاعات تحدث عموماً ، كما جاء في المادة (93-IV) من الدستور ، في حالات انتهاك التقسيم الدستوري للسلطات من جانب أحد مستويات الحكومة ؛ واختصاص المحكمة الاتحادية العليا هو: المنازعات التي تنشأ بين السلطات الاتحادية والحكومية في المناطق والمحافظات والبلديات والسلطات المحلية ؛ ( ). [131].

ويوضح نص المادة المذكورة أعلاه أن المحكمة الاتحادية العليا هي الوحيدة المختصة بحل المنازعات بين الحكومة الاتحادية ومختلف الحكومات الإقليمية والمحلية ولا تشمل المحاكم أو الهيئات القضائية أو المؤسسات الدستورية الأخرى بمختلف أنواعها ومستواها في عملية المقاضاة في العراق. في النزاع على تقسيم السلطات الدستورية بين مختلف مستويات الحكم في الدولة. وبالنظر إلى قرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، وهي المنطقة الوحيدة في العراق التي هي حتى الآن الوحيدة في العراق على الرغم من وجودها على أرض الواقع ، لم نجد أي قرار مذكور بشأن النزاع على السلطة بين الحكومة الاتحادية والحكومة. ومن بين المسائل الخلافية مسألة إبرام معاهدات النفط ، كما هو الحال في المادة (112) مع الفقرتين (أو الثانية) من الدستور

---

(131) The Final Draft of the Iraqi Constitution Analysis and Commentary, by Nathan J. Brown, Carnegie Endowment for International Peace, 2005, p. 11.

، ذكرت حكومة إقليم كردستان في العراق أنه يحق لها إبرام عقود للتنقيب عن النفط واستخراجه ، في حين اعترضت الحكومة الاتحادية على هذا السلوك مدعية أنها يجب أن تستغل الثروة النفطية أو مسألة ما. [132].

وهناك عدة قضايا تتعلق بممرات المحكمة الاتحادية ورفعتها الحكومة الاتحادية ضد الحكومة الإقليمية ، غير أن هذه القضية لم تحل بعد بسبب عدم اكتمال الإخطارات القضائية.

وفي حكمها رقم 2012/39/ اتحادية الصادر في 26 نوفمبر/تشرين الثاني 2012 ، تؤكد المحكمة حق مجلس المحافظة في إصدار قرارات تفرض اتهامات محلية ، وهو ما صرحت به المحكمة: (لقد تبنى مجلس محافظة الأنبار قرارين بإصدار رخصة قيادة سيارة ، بفرض مبلغ خاص). وقد تقدمت المحكمة بطلب قضائي. والذين يحققون ذلك يعتبرون صلاحيات حصرية للسلطة الفيدرالية وحق مجلس المقاطعة في اتخاذ القرار ودعما لصندوق إعمار الأنبار ، اتخذ مجلس محافظة الأنبار قرارين ، بما في ذلك جمع مبلغ من البط 30 000 لكل مركبة ، مما دفع وزير الداخلية إلى الطعن في هذا القرار. [133].

إلى جانب قرار رقم 107/اتحادية 2014 لسنة 2015/21/04 بشأن حق متابعة الجامعات ومراقبتها ، بما في ذلك مسألة التعيين في كرسي الجامعة ، نتيجة للتضارب القانوني بين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ومجلس محافظة كربلاء, وذلك على خلفية الرسالة الموجهة إلى وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في مجلس محافظة كربلاء بتاريخ 2014/8/27 حول مدى توافر الشروط اللازمة لتعيين رئيس جامعة كربلاء , وجاء في قرار المحكمة لدى تدقيق موضوع الدعوى تبين بأنه نشأ نزاعا بين المدعي اضافة لوظيفته وبين مجلس محافظة كربلاء حول الإجراء الذي اتخذه مجلس محافظة كربلاء بأستضافة رئيس جامعة كربلاء ومن ثم توجيه الكتاب المرقم (5113/5/9) في 2014/8/28 ولذلك فإن المسألة المحالة إلى المحكمة العليا الاتحادية تدخل في نطاق سلطاتها على النحو المنصوص عليه في المادة. (IV/93) الدستور الدائم للعراق لعام 2005 وقررت المحكمة البت في الإجراء الذي اتخذه المدعى عليه بالإضافة إلى وظيفته ، كإجراء غير دستوري ، وفقا للرسالة التي لم توجه إلى المدعى عليه. وهذا هو الأساس لمنع مجالس المقاطعات من حق الإشراف على الجامعات بموجب قانون المحافظات غير المنظمة في المنطقة رقم 21 من عام 2008 المعدلة والمدرجة في المادة (1 و 7-6) منها. [134].

---

(132) الزبيدي، محمود علي، السلطات الإدارية لمجالس المحلية للمحافظات ، والتنازع والتداخل ، بحوث منشورة في مجلة القانون ، كلية الحقوق ، جامعة المستنصرية ، الصفحة 10 ، السنة الخامسة ، 2010 ، الصفحة 231.

(133) انظر: القرارات و الاحكام التي تم إصدارها من قبل المحكمة الإتحادية العليا في سنة، 2012، من اصدارات مجلة التشريع و القضاء المجلد الخامس، اذار،2013، ص 12.

(134) أحكام المحكمة العليا الاتحادية وقرارتها لعام 2013 ، كما نشرت في مجلة التشريع والقضاء ، المجلد السادس ، الصفحات 236-237.

والسؤال المطروح هنا هو ما إذا كانت المحكمة الاتحادية العليا قد تجاهلت أن التعديل الثاني قد ألغى هذه المواد ، وهو قانون المحافظة غير المنظمة في القانون الإقليمي رقم 2000/143. (19) من عام 2013 ومجالس المقاطعات لها الحق في الإشراف على الجامعات والدليل هو أن ممثل صاحب الشكوى لم يدرج هذه المقالات في أدلته.

وبسبب عدم الاختصاص ، رفضت المحكمة الاتحادية العديد من الطعون. وتستند المحكمة في حكمها إلى الافتقار إلى صلاحيات المحكمة العليا الفيدرالية وفقاً للمادة 93 من الدستور، قانون المحكمة العليا الفيدرالية رقم (30) لعام 2005 والمادة (4). ونجد أيضا أن المحكمة تعتمد على قانون المحافظات غير المنظمة في المنطقة رقم 21 لعام 2008 بصيغتها المعدلة ، بالإضافة إلى عدم امتثالها للاختصاصات المحددة للقرار في القرارات الأخرى أو يلغي القرار المطعون فيه القرارات الإدارية خارج نطاق اختصاص المحكمة العليا الاتحادية. ومن الأمثلة على ذلك القرار رقم (2015/24/73)) الصادر عن وزير الداخلية في 19 تشرين الأول/أكتوبر 2015 بناء على استئناف ضد الرئيس ، والمحافظ ، لرئيس شرطة المحافظة ، وتعيين بديل له ، بقرارات اتخذت لهذا الغرض. وفيما يلي مضمون القرار: وقد خلص إلى أن القرارات المطعون فيها هي قرارات إدارية ، وفقاً للمادة 93 من الدستور والمادة 4 من القانون (30) من المحكمة الاتحادية العليا لعام 2005 ، وأن ما ذكر أعلاه جاء حصرا في قانون المحافظات غير المنظمة في المنطقة رقم 21 لعام 2008 ، وبالتالي ، فإن النظر في طلب المدعي في حالة من التدهور. ونتيجة لذلك ، لا يوجد أساس قانوني لدعوى المدعي ، وقررت أن أرفض دعوى المدعي ، فضلا عن وظيفة وزير الداخلية من السلطة المختصة. [135].

ونحن ندلي بالملاحظات التالية استناداً إلى ما شهدناه من قرارات المحكمة العليا الفيدرالية في هذا المجال:

اولا : وعلى الرغم من وجود دعاوى قضائية رفعت أمام المحكمة ، بسبب عدم اكتمال الإخطارات ، فإن المحكمة الاتحادية العليا لم تلعب أي دور هام في حل النزاع على الاختصاص القضائي بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان ، الذي يعتبر أحد أهم المنازعات التي قد تهدد استقرار الدولة ووحدتها، ويتساءل الباحث عما إذا كانت هذه القضايا ستظل مفتوحة أمام المحكمة إذا لم يتم التوصل إلى تسوية. وهل المحكمة غير قادرة على توجيه الإخطارات عن طريق البريد الإلكتروني أو الفاكس أو التلكس ، بالإضافة إلى الأساليب الأخرى المحددة في قانون الإجراءات المدنية واللوائح الداخلية للمحكمة العليا الاتحادية ؟ [136].

---

(135) الصفحة الرسمية للسلطة القضائية الاتحادية، قرارات المحكمة الاتحادية العليا، على شبكة الانترنت، على الموقع التالي:www.iraqja.iq:

(136) المادة 21 من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا الرقم 1 لعام 200.

ثانيا : واستخدمت المحكمة اختصاصها لحل تنازع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في المحافظات ، كما يتضح من القرارين المذكورين أعلاه ؛ غير أن النسبة المئوية للقرارات التي أسفرت عن حل النزاع ضئيلة جدا إذا ما قورنت بعدد الطعون المقدمة إلى المحكمة الاتحادية بسبب عدم الاختصاص.

ثالثا : رفضت المحكمة الاتحادية معظم الطعون المقدمة إليها بسبب عدم الاختصاص لأن القرار يعتبر قراراً إدارياً ، وهنا نتساءل عما إذا كانت القرارات التي تتخذها مجالس المقاطعات تعتبر قرارات إدارية أو قرارات تشريعية بغرض ممارسة سلطاتها الممنوحة لها وفقا لدستور وقانون المحافظات غير المنظمة في المنطقة رقم 21 لعام 2008 المعدل ، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بمجالس ذات سلطة تشريعية محلية تقع في نطاق اختصاصها. (137) وأن اختصاص المحكمة ، كما جاء في المادة 4/93 ، واسع ، وأن اختصاص المحكمة لا يستند إلى نوع محدد من القرارات ، بل إلى العكس. وتتخذ القرارات الإدارية ، سواء كانت تنظيمية أو فردية ، الإدارات المحلية ، التي تشمل الإدارات المركزية والإقليمية والمحلية ، فضلا عن وسائل اضطلاعها بعملها. (138).

ثانيا: الأختصاص المباشر للمحكمة الإتحادية العليا بالفصل في تنازع الإختصاص القضائي:

إن طبيعة النظام الفدرالي وما تستلزمه من تعدد في جهات القضاء ، قد يؤدي إلى خلاف حول تحديد الإختصاص بنزاع معين بين هذه الجهات ، ولذلك يلزم مع تعدد هذه الجهات ، وجود محكمة عليا ، تمارس دورة تنسيقيا بين جهات القضاء ، يسند إليها الفصل فيما يثور من تنازع ، ويكون حكمها هو القول الفصل الذي يلزم كلا من السلطة الفدرالية وسلطات الأقاليم حدودهم الدستوري.

والتنازع في الصلاحية القضائية تعني اختلاف المحاكم حول من المسؤول عن النظر في القضية، ففي كثير من الأحيان يقع ازدواج أو تطابق في الإختصاص القضائي فيما يتعلق بالقضية ذاتها في نظامين أو أكثر من النظم القضائية(139).

---

(137) انظر: قرار المحكمة رقم 7 /اتحادية/ 2017 في 7 / 3 / 2017 ، المنشور على الموقع الرسمي للسلطة القضائية الاتحادية.

(138) يونس، مها بهجت، المحكمة الاتحادية العليا واختصاصها بمراقبة دستورية القوانين ، بغداد ، 2008 ، الصفحة 65-66..

(139) الكبيسي، معمر مهدي، توزيع التفويضات الدستورية في الدولة الاتحادية - دراسة مقارنة أطروحة دكتوراه لمجلس كلية الحقوق - جامعة بغداد 2007 ص. 23.

ويكون التنازع ايجابيا عندما تتمسك جهتي القضاء (الاتحادي والاقليمي) بأختصاصها بنظر الدعوى ، اما اذا امتنعت كلتا جهتي القضاء عن نظر الدعوى تأسيسا على انها ليست من اختصاص ايهما ، حيث تصدر كل جهة حكما بعدم الاختصاص فنكون أمام تنازع سلبي[140].

وعندما يُحال نزاع ما إلى المحكمة الاتحادية العليا ، فإن تنازع السلطة بين السلطة القضائية الاتحادية والسلطات القضائية في المناطق ، أو تنازع السلطات بين السلطات القضائية في المناطق ، سواء كانت إيجابية أو سلبية ، يقع ضمن اختصاصها بالنسبة لقرار السلطة المختصة بالنظر في النزاع. [141].

---

(140) انظر: د.عثمان علي ويسي، الطبيعة الديناميكية للدستور الفدرالي ، مكتبة زين الحقوقية والادبية، الطبعة الاولى ، 2015 ، ص 44

(141) فرمان درويش حسن، المصدر السابق، ص 292

الخاتمة

وفي ختام دراستنا، سنناقش نتائج البحوث وكذلك أهم التوصيات التي ينبغي النظر فيها في الدراسات المقبلة.

الاستنتاجات

1- ويمكننا أن نستنتج ، في نهاية هذه الدراسة ، أن مفهوم الفيدرالية في العلوم السياسية ، وعلى غرار العديد من المصطلحات الأخرى في العلوم الاجتماعية ، تفتقر إلى تعريف مقبول عالميا ، وبسبب الاختلافات الواضحة بين النظم الاتحادية القائمة من حيث طبيعتها التكوينية وتنظيمها من حيث السلطات الموزعة ودور كل من الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات.

2- الفيدرالية اليوم شكل ناجح من أشكال الحكم ، تمكن التنوع الاجتماعي للدول من التعبير عن الهوية الذاتية لمكوناتها، مع الحفاظ على أواصر التضامن في ظل الفيدرالية ، خاصة في عصر العولمة وثقافتها وحضارتها.

3- تختلف دساتير وطرق تكوين وعدد الوحدات المكونة للولايات الاتحادية تبعاً للظروف الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والدولية والسياسية التي أدت إلى تكوينها.

4- إنّ توزيع الاختصاصات في الدساتير الفيدرالية، غالبًا ما يكون بتوزيعها إلى ثلاث فئات: حصرية، ومشتركة، ومتبقية، وطبيعة هذه الفئات ومداها تتحكم فيه ظروف نشأة الاتحاد وحاجاته.

5- وبغض النظر عن مدى حرص المشرعين على تقسيم السلطات بين الحكومة الفيدرالية وحكومات المناطق التي تندرج فيها ، فإن التداخل والتداخل والاختلافات سوف تحدث حتماً ، ولابد من قبول هذا باعتباره أحد الحقائق المتأصلة في الاتحادات.

6- شذت قواعد الدستور العراقي عما اعتادت عليه دساتير الدول الفدرالية ,وقفز على المبادئ الدستورية المعروفة حينما منح الاولوية لقانون الأقاليم والمحافظات غيرالمنتظمة بأقليم عند الإختلاف مع السلطة الإتحادية.

7- ايراد المشرع الدستوري في تقوية المحافظات غيرالمنتظمة بأقليم على حساب سلطة المركز, وهذا واضح من حصده لأختصاصات الاخيرة وما تبقى يكون للمحافظات غير المنتظمة بأقليم.

8- ان تنازع الاختصاص ينشئ من حيث الأساس بين جهات قضائية مختلفة ونتيجة اتخاذها موقف متماثلة تجاه الدعاوى المرفوعة أمامها، حيث تتمسك كلاهما بنظر الدعوى او تتخلى كلاهما عن نظر الدعوى

وهذا يخلق تضارباً في الولاية القضائية الإيجابية والسلبية يبدأ بالنظر الرسمي في القضية وينتهي بالنظر الموضوعي في القضية.

9- لقد اشار الدستور العراقي الى احدى حالات تنازع الاختصاص وهي التي تقع بين احدى جهات القضاء في الاقليم وجهات القضاء الاتحادي ، وفي قانون مجلس شورى الدولة المعدل رقم 65 لعام 1979 ، أشار المشرع العراقي أيضا إلى حالتين من حالات تنازع الاختصاص ، وهما تنازع الاختصاص بين الهيئات القضائية الإدارية ، والحالة الثانية تنازع الاختصاص بين جهة قضاء اداري واخرى مدني . لكن المشرع العراقي لم يشر الى حالة تنازع الاختصاص بين احدى محاكم القضاء الاداري واحدى الجهات الادارية ذات الاختصاص القضائي.

التوصيات

1- ضرورة وجود مؤسسة فدرالية خاصة تعمل على تعزيز روح التعاون والتعايش السلمي في ظل النظام الفدرالي، وذلك من خلال نشر ثقافة المساواة في الانتفاع بمميزات الفدرالية وحسم الخلافات التي قد تسبب في انهيار الفدرالية.

2- عدم النظر الى الاقاليم المكونة للفدرالية بالجهة المقابلة للحكومة الفدرالية، بل التعامل معها كمشارك في تكوين الدولة، خصوصاً عند الحديث عن توزيع السلطات.

3- ونعتقد أن القوانين التي تنظم عمل الاختصاصات المشتركة ، مثل قانون إنشاء السلطة العامة للإشراف على تخصيص الإيرادات الاتحادية وقانون السلطة العامة لضمان المشاركة المنصفة في إدارة المؤسسات الاتحادية من جانب المناطق والمحافظات غير المنظمة في المنطقة ، ينبغي أن تصدر في أقرب وقت ممكن.

4- من حيث الجهات التي يمكن أن تكون طرفا في تنازع اختصاص وتناقض الأحكام: نقترح ولغرض استيعاب كل حالات تنازع الاختصاص شمول جهات أخرى بشرط الجهة التي تكون قراراتها حدا للتنازع وطرفا فيه او جهات ، ومن هذه الجهات ما كان منها قضائي كالمحكمة الادارية العليا او شبه قضائي كمجلس الطعون المشكل وفقا مفوضية الاتصالات والاعلام العراقي رقم (65) لسنة 2004 واللجان القضائية المختصة بمنازعات هيئة دعاوى الملكية المشكلة بموجب القانون رقم 13 لسنة 2010 ، ومجلس تدقيق قضايا التقاعد.

5- وفيما يتعلق بالمحكمة المختصة بتنازع الاختصاصات ، نقترح توحيد الهيئة التي تحل المنازعات القضائية والأحكام المتناقضة بإسنادها إلى محكمة واحدة بدلا من ثلاث محاكم ، وهي المحكمة الاتحادية العليا ، والمحكمة الإدارية العليا ، وسلطة التعيين. ونقترح أن يعهد بها إلى محكمة لتسوية المنازعات. وتحدد هذه

المهمة بالاستقلال عن السلطات الإدارية والقضائية العادية على حد سواء بطريقة تكفل حياة وموضوعية القضاء الإداري من جهة ، والتزام المحاكم الأخرى بقراراته من جهة أخرى. على أن يبقى اختصاص المحكمة الادارية العليا مقتصرا على حالات تنازع الاختصاص وتناقض الأحكام الحاصلة بين محاكم القضاء الاداري لكونها تمثل جهة الطعن التمييزي بأحكام هذه المحاكم.

المصادر

أولاً: الكتب

1- أبو خزام، إبراهيم ، الوسيط في القانون الدستوري ، دار الكتاب الجديد المتحدة ، بيروت ، 2002

2- شيحة .إبراهيم عبد العزيز شيحة ومحمد صفا عبد الوهاب ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار الفتح ، الإسكندرية ، 2001.

3- .شيحة ، إبراهيم عبد العزيز ، القضاء الإداري ، منشية المعاريف ، الإسكندرية ، 2009.

4- .إدموند الرباط، وسيط في القانون الدستوري العام، الدول وأنظمتها ، المجلد 1 ، دار العلوم للملايين ، بيروت ، 1983.

5- .إحسان المزروجي ، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري العراقي ، شركة العتيك ، القاهرة ، 2011.

6- الفتلاوي ، أحمد عبيد - النظام الاتحادي وتوزيع السلطة في الدستور العراقي ، مجلة جامعة الكوفة ، 2007.

7- .أزهر هاشم أحمد ، تنظيم العلاقة بين السلطات المركزية والإقليمية في النظام الاتحادي ، المركز الوطني للمنشورات القانونية ، القاهرة ، 2014.

8- .إسماعيل علوان التميمي ، توزيع السلطات في الدولة الاتحادية: أساليب إنشاء النظام الاتحادي وجوانب توزيع السلطة في الدولة العراقية ، 2016.

9- بوعمران عادل ، تسوية المسائل القضائية بين الهيئات القضائية الإدارية والعادية في النظام الجزائري ، الجزء 1 ، مطبعة حنان ، دار الكاتبة في الأزريتا ، الأزريتا ، 2001.

10- .جواد الحمد وآخرون ، الفيدرالية: المفهوم والآثار في العالم العربي ، مركز دراسات الشرق الأوسط ، عمان ، 2015.

11- حامد السعدي ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي العراقي ، دار الحكما ، الموصل ، 1990.

12- .خالد قباني، منشورات البحر الأبيض المتوسط ومنشورات العويدات ، بيروت ، 1981 ، اللامركزية وقضية تنفيذها.

13- ثروت بدوي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1999 ، النظم السياسية.

14- حامد حنون ، دار الحكمة ، نينوى ، 1999 ، أسس القانون الدستوري.

15- داود الباز ، داود الباز ، داود الباز ، داو نظام اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات العربية المتحدة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000.

16- الطماوي ، سلمان محمد ، التنمية السياسية للمجتمع العربي ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1966 ، الطبعة الثانية.

17- عادل الطبطبائي ، النظام الفيدرالي في الإمارات: دراسة مقارنة ، القاهرة: مطبعة القاهرة الجديدة ، 1978.

18- عبد الحميد متولي ، مؤسسة المعاريف ، الإسكندرية ، 1993 ، القانون الدستوري والنظم السياسية بالمقارنة مع المبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية.

19- عثمان ويسي ، الطبيعة الدينامية للدستور الاتحادي ، الطبعة الأولى ، مكتبة زين الأدبية ، 2015.

20- محمد الحمواندي ، الحكم الذاتي ونظم اللامركزية الإدارية والسياسية ، دار المستقبل العربي ، الطبعة الأولى ، 1990.

21- محمد عبد الوهاب ، القضاء الإداري ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي لحقوق الإنسان ، بيروت ، 2005.

22- .محمد علي الناصري ، أحد الأصول النظرية للنظام الدستوري العراقي - النظام الاتحادي.

23- 23 - مولود محمد عمر ، الفيدرالية وإمكانياتها في العراق ، الطبعة الثانية ، مؤسسة موختارياني للطباعة والنشر

24- المحامي حسن قارا ولي، الحلول العملية الواجبة التطبيق لمشكلة القوميات والأقليات في إطار القانون الدستوري والدولي، الطبعة الأولى، دار الفارابي، بيروت، 2004.

25- الدكتور محمد هاموندي، الاتحادية، الحكم الذاتي، واللامركزية الإدارية، مؤسسة المخرياني، كردستان، أربيل، 2001.

26- الدكتور محمود عاطف البنا، وسيط في النظم السياسية، دار نشر الجامعات، القاهرة، 2000-2001.

27- الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، النظرية العامة للدولة، الطبعة الخامسة، مطبعة الجامعة، الإسكندرية، 1997.

28- الدكتور معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الاتحادية، منشورات الكتب القانونية، الطبعة الأولى، بيروت، 2010.

29- الدكتور نوري لطيف والدكتور غالب خضير العاني، القانون الدستوري، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، دون سنة النشر.

30- الدكتور نوري طالباني، مفهوم النظام الاتحادي، الطبعة الثانية، مؤسسة مختارياني للنشر، أربيل، 2005.

31- الدكتور يوسف محمد عبيدان، مبادئ العلوم السياسية، الطبعة الأولى، مكتبة السالم، قطر، 1996.

32- الدكتور إبراهيم عبد العزيز الشامة، د. رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفتح، الإسكندرية، 2001.

33- الدكتورة ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.

34- الدكتور نوري لطيف والدكتور غالب خير العني ، القانون الدستوري ، مؤسسة دار الكتوب للطباعة والنشر ، بغداد ، بدون سنة النشر.

35- الدكتور نوري طالباني ، مفهوم النظام الاتحادي ، الطبعة الثانية ، مؤسسة مخرياني للنشر ، أربيل ، 2005.

36- الدكتور يوسف محمد عبيدان ، مبادئ العلوم السياسية ، الطبعة الأولى ، مكتبة السالم ، قطر ، 1996.

37- الدكتور إبراهيم عبد العزيز الشمة ، د. صفاء عبد الوهاب ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الفتح ، الإسكندرية ، 2001.

38- لدكتور محمد فتوح محمد عثمان ، رئيس الدولة في النظام الاتحادي ، الهيئة المصرية للكتاب ، بدون مكان للنشر ، 1977.

39- مها بهجت يونس ، المحكمة الاتحادية العليا واختصاصها لرصد دستورية القوانين ، بغداد ، 2008.

40- الدكتور نومان أحمد خطيب ، وسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2004.

41- رشيد العلاوي ، القضاء الإداري ، دار الثقافة ، عمان ، 1 ، 2009.

42- رونالد واتس ، الاتحاد والجمعيات المتعددة الثقافات ، منتدى اتحاد الاتحادات ، أوناوا ، 1995.

43- رونالد إن إس. واتس ، اللوائح الاتحادية ، التي ترجمها بارهوما مها باستامي ومها تاكلا ، كندا - أوتاوا ، اتحاد الاتحادات ، 2006.

a. Ronald. () Watts - اللوائح الاتحادية - منتدى اتحاد الاتحادات - الشبكة الدولية للاتحادية - ترجمها غالي برهوم ومها بسطامي ومها تاكلا ، 2006.

44- رونالد واتس ، أفكار مقارنة ، من سلسلة كتب الحوار العلمي بشأن الفيدرالية ، الجزء الثاني ، حوارات بشأن توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الاتحادية ، كندا ، 2007.

45- زهدي ياكان ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار ياكان للنشر ، بيروت ، 1982.

46- سلمان عبيد عبد الله الزبيدي ، مبادئ في قرارات اللجنة الموسعة والجمعية العامة لمحكمة النقض والقانون والمكتبة القضائية ، بغداد ، 2014.

47- عبد العزيز شيحة ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشية المعاريف ، الإسكندرية ، بدون سنة النشر.

48- عصام سليمان ، الفيدرالية والجمعيات التعددية ولبنان ، الطبعة الأولى ، بيروت ، منشورات دار العلم للملايين ، 1991.

49- فرمان درويش حمد ، الاختصاصات القضائية للمحكمة الاتحادية العليا في العراق ، مكتبة زين للقانون والأدب ، بيروت 2013.

50- فهد عبد الكريم أبو العثم ، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق ، الطبعة الأولى ، عمان ، دار الزقازيق ، 2011.

51- القاضي رحيم حسن العجيلي ، توزيع السلطات بين السلطات الاتحادية والمناطق والمحافظات ، وقواعد ممارستها ، 2013.

52- الحلو، ماجد رجب، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2005.

53- خليل، محسن، القانون الدستوري والنظم السياسية ، مطبعة الإسكندرية ، الإسكندرية ، 1987.

54- محمد الحمواندي ، الحكم الذاتي ونظم اللامركزية الإدارية والسياسية ، القاهرة ، دار المستقبلية العربية للنشر والتوزيع ، 1996.

55- دار آراس للطباعة والنشر ، 2000.

56- محمد عمر معلود ، الفيدرالية وإمكانياتها في العراق ، الطبعة الأولى ، بيروت: مؤسسة المجد ، 2009.

57- محمد كامل ليلى ، النظم السياسية ، الدولة والحكومة ، مطبعة النهضة ، القاهرة: جامعة عين شمس ، 1967.

58- محمود حلمي ، المبادئ الدستورية العامة ، الطبعة الثانية ، القاهرة: دار الفكر العربي ، 1966.

59- نوري لطيف ، القانون الدستوري والمبادئ والنظريات العامة ، الطبعة الأولى ، (بغداد: مطبعة المعاريف ، 1987)

ثانياً: الرسائل الجامعية

1. الطبطبائي، عادل، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، 1978 ، النظام الاتحادي في الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة.

2. الهلي، عبد القادر، إقليم كردستان العراق: من الحكم الذاتي إلى الفيدرالية: دراسة في آلية إدارة النزاعات الإثنية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة ورغلا، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية.

3. أبو طبيخ، عبد المنعم أحمد، توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق والعلوم السياسية بالأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمرك، كجزء من متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، 2000.

4. قوق، علي، إدارة المنطقة والتجارب العربية - قضية ماليزيا، جامعة كاسدي مرباح في ورغلا، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية ، رسالة ماجستير غير منشورة ،

5. فرج، علي هادي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق/جامعة النهرين، 2013، وظائف السلطات الاتحادية في الدستور العراقي لعام 2005.

6. العبيدي، فؤاد أحمد خالف، "الفيدرالية والاستقرار السياسي في العراق"، رسالة غير منشورة من كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة ، قسم العلوم السياسية ، 2014.

7. علاء الدين ، فيروز محمد ، دور الفيدرالية في إدارة مجتمع متعدد الأعراق في بلجيكا ، رسالة الماجستير (غير منشورة) ، جامعة القاهرة ، كلية السياسة والاقتصاد ، قسم العلوم السياسية ، 2007

8. حسين ، لقمان عمر ، مبدأ المشاركة في الدولة الاتحادية ، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق/جامعة صلاح الدين ، 2007.

9. معمر مهدي صالح الكبيسي ، توزيع الولايات الدستورية في الدولة الاتحادية: دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق في جامعة بغداد في عام 2007.

10. مازن يحيى القاضي، مشكلة تطبيق الفيدرالية في النظم العربية: دراسة حالة إفرادية لليمن، رسالة ماجستير غير منشورة في العلوم السياسية ، جامعة الدول العربية ، معهد البحوث والدراسات العربية ، إدارة الدراسات السياسية ، القاهرة ، 2016.

ثالثاً: البحوث

1. إليوت و. بالمر ، الفيدرالية: IDEA الدولية ، 2005.

2. () جياد ثامر نايف ، ياسر بسام ثنون ، بحوث ودراسات في القانون الخاص ، الجزء 5 ، الجيل العربي ، الموصل ، 2009.

3. حميد حسن العنباكي ، "العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية" ، مجلة الدراسات الاستراتيجية ، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية ، العدد 155 ، 2010.

4. حنفي علي جبالي ، دور المحكمة الدستورية العليا ، مجلة القضاء ، العدد 20 ، العدد 1 ، 1987.

5. خالد علاوي العرداوي ، الفيدرالية والديمقراطية التوافقية وبيانات الواقع العراقي ، مؤتمر الفيدرالية في العراق: الواقع والمستقبل ، كلية الحقوق والسياسة ، جامعة صلاح الدين ، 2010

6. الدكتور أحمد أوبيس الفطلاوي ، النظام الاتحادي والنظام الاتحادي وتوزيع السلطات وفقا للدستور العراقي ، مجلة كلية الفقه ، جامعة الكوفة ، 2007.

7. الدكتور عبد الرحمن رحيم ، اللامركزية الإدارية واللامركزية الاتحادية والمقارنات بينهما ، بحث نشر في مجلة القانون والسياسة ، الصادرة عن كلية الحقوق والسياسة ، جامعة صلاح الدين ، السنة الأولى ، العدد الأول ، حزيران/يونيه 1994.

8. عقيل محمد عبد وسالم نعيم خضر ، عقيل محمد عبد وسالم نعيم محمد ، رؤية تحليلية لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والمناطق الاتحادية في الدستور العراقي الدائم ، مجلة العلوم الاقتصادية ، جامعة البصرة ، السنة السادسة ، العدد 23 ، كانون الثاني/يناير.

9. فوزية خدا كرم عزيز ، الفيدرالية في الحرق بين الأسس الدستورية والواقع السياسي والاقتصادي ، مجلة الباحث الإعلامي ، كلية الإعلام ، جامعة بغداد ، العدد 9 ، 2010.

10. مجاهد هاشم الطائي ، الدولة العراقية بين الفيدرالية واللامركزية ، مركز أدراك للدراسات والاستشارات ، آذار/مارس 2016.

11. () محمد جبار طالب ، المهام الدستورية للمحافظات غير المنظمة في منطقة ما في الدستور العراقي لعام 2005 ، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية ، 2008.

12. محمود علي الزبيدي ، السلطات الإدارية لمجالس المقاطعات ، الصراع والتداخل ، بحث منشور في مجلة القانون ، كلية الحقوق ، جامعة المستنصرية ، الصفحة 10 ، السنة الخامسة ، 2010**رابعاً: المصادر الالكترونية**

1. المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية ، الاتحاد ، المادة المتعلقة بالصلة التالية:

https://www.idea.int/publications/catalogue/federalism?lang=

2. منتدى الاتحادات ، "اختيار الفيدرالية والمجتمعات المتعددة القوميات" ، بالصلة التالية:

http://www.forumfed.org/pubs/FederalOptionsandOtherMeansofAccommodatingDiversity-Arabic-Arabe.pdf

3. النظام الاتحادي، المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية ، المصدر السابق ، متاح على الرابط التالي:

https://www.idea.int/publications/catalogue/federalism?lang=ar

4. النظام الاتحادي ، المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية ، متاح أدناه:

https://www.idea.int/sites/default/files/publications/federalism-primerAR.pdf

5. الباكري ، جواد كاظم عبد الناصف ، أسس توزيع الثروة في النظم الاتحادية

https://en.wikipedia.org/wiki/Achaean_League

6. .غالي ، يمكن الوصول إلى كمال من خلال الوصلة المرفقة: http://arab-ency.com/detail/28.

7. .إسماعيل علوان ، التميمي ، على الرابط الإلكتروني أدناه:

http ://www.am.ahewar.org/s.asp? aid = 524270 & r = 0.

8. الناصري ، محمد علي ، النظام الاتحادي في العراق ، وهو متاح على النحو التالي:

www.thawabitnal.com/culture/books/books004.htm

9. العرداوي ، خالد علاوي ، الواقع الدستوري العراقي وتوزيع السلطات والمسؤوليات في الأنظمة الاتحادية ، مقال متاح على الموقع:

http://www.siironline.org/alabwab/maqalat&mohaderat (12)/1084.htm

10. الأشكرواي ، النظام السياسي والشكل الاتحادي للدولة ، كلية الحقوق ، جامعة بابل ، 2016 ، المنشور على الموقع الشبكي.www.uobabylon.edu.iq

11. سيلين أوكلير ، الفيدرالية: مبادئها ومرونتها وقيودها ، مجلة الاتحادات ، المجلد 5 ، العدد الخاص ، 2005 ، المتاح في.http://www.iraqmemory.org

12. جمال ناصر جبار الزيداوي ، تخصصات المناطق والمحافظات في العراق ، منتديات دوار العراق ، دراسات دستورية ، منشورة على الموقع الإلكتروني.(www.dorar-aliraqi.net)

13. سعدي البرزنجي، النفط والغاز والموارد الطبيعية الأخرى في الدستور الاتحادي العراقي ، مقالة نشرت على موقع صحيفة الاتحاد على الإنترنت

14. الموقع الرسمي للسلطة القضائية الاتحادية، قرارات المحكمة العليا الاتحادية، على الإنترنت، على الموقع التالي www.iraqja.iq

خامساً: المصادر الأجنبية

1. Adam M. Smith, “Federalism Divided: Lessons from Nigeria for Today’s Iraqi Nation-Builders. Round Table – Commonwealth Journal of International Affairs, Routledge Taylor and Francis Group, UK, Vol. 94, p. 1, pp. 129, 144, January 2005.

2. The Federalist Papers, Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay, (Oxford: Oxford Classics of the World, 1993).

3. Alfred C. Stepan, Federalism and Democracy: Beyond the American Model, Johns Hopkins University Press, Journal of Democracy, Volume 10, Number 4, October 1999.

4. Daniel Ziblatt, “Rethinking the Origins of Federalism: Puzzle, Theory, and Evidence from Nineteenth-Century Europe”, Volume 57, 1 October 2004.

5. Elodie Fabre, Comparative Perspectives on Belgian Federalism. Vives Discussion Paper No. 5 was published in July 2009.

6. Frank Bailey and Alan J. Johnson, A User's Guide to the Blackwell Dictionary of Political Science (US: Blackwell Publishing Ltd., 1999).

7. Gunter, Michael Miavuz, and M. Hakan, “Iraqi Kurdistan’s Ongoing Crisis.” Middle East Politics in the United Kingdom, Vol. Twelfth, no. 1, Spring 2005.

8. Federalism and Decentralization in Sub-Saharan Africa: Five Evolutionary Patterns, Jan Erk. Routledge Taylor and Francis set Routledge Taylor and Francis set Routledge Taylor and Francis set Routledge Taylor and Frances Routledge Taylor and Francis set Routledge Taylor and Francis set Routledge Taylor and Francis set Routledge Taylor and

Frances Routledge Taylor and Francis set Routledge Taylor and Francis Routledge Taylor and Francis set

9. Juliàn Castro-rea and Frédéric Boilly Conservateur sous la direction de Julian Québec: Université Laval Press, 2014). Frederic Boyle and Castro Rea.

10 - Decree No. 60-728 of 25 July 1960, JORF of 28 July 1960.

11. Martine Lombard and Gilles Dumont, Administrative Law, Dalloz Editions, Paris, 2003.

12. Federalism and Separation of Powers at the Local Level, Maxwell A. Cameron and Tulia J. valetti.

13. Federation of Nations: The Theory and Practice of Federalism, Murray Forsyth (New York: Leicester University Press, 1981).

14. Nathan J. Brown, Analysis and Commentary on the Final Draft of the Iraqi Constitution, Carnegie Endowment for International Peace, 2005.

15. NIRMAL BOB, A New Perspective on Center-State Relations, first published in Problems and Issues of Indian Federalism, Kp Bagchi, NewDelhi 1987.

16. R.B. Nathan, Updated Theories of American Federalism. It will be presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association in Philadelphia, Pennsylvania, in September 2006. Federalism as a Political Ideology and System of Government: Theoretical Perspectives.

17. Tunde Agara, “Negotiating Federal Accommodation: Minorities and the Nigerian National Question”, Journal of Global Initiatives: Politics, Pedagogy, and Perspectives, Vol. 9, No. 2, 2014.

18. W. Erwin, “Introduction: The Center and [1]-Stein Rokkan & Derek Peripheries in Western Europe,” in S. Rokkan and D.W. Arwin, eds(s). Regional Identity Politics: Case Studies in European Regionalism (London: Sage Publications, 1982).

تقرير الاستيلال

Constitutional mechanisms for the distribution of powers in the federal state

ORIGINALITY REPORT

18%	6%	1%	15%
SIMILARITY INDEX	INTERNET SOURCES	PUBLICATIONS	STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

#	Source	%
1	Submitted to Petroleum Research & Development Center Student Paper	4%
2	Submitted to Kirkuk University Student Paper	3%
3	Submitted to University of Al-Qadisiyah Student Paper	2%
4	Submitted to University of Mosul Student Paper	1%
5	Submitted to University of Kufa Student Paper	1%
6	thesis.univ-biskra.dz Internet Source	1%
7	iacqa.org Internet Source	1%
8	Submitted to University of Jazeera in Dubai UAE Student Paper	1%



NEAR EAST UNIVERSITY
INSTITUTE OF GRADUATE STUDIES
PUBLIC LAW PROGRAMS / ARABIC

To the Institute of Graduate Studies

Mr. Haree Anwar Adil Abdulrahman (20185931), studying in Public law Arabic Program has finished the master thesis titled "**Constitutional mechanisms for the distribution of powers in the federal state**" and used literature review in Research Methodology in writing the thesis. For this reason, ethical Review board report permission will be needed for the designed research.

Sincerely,

Assist. Prof. Yousif Mostafa Rasul